

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEI PIANI REGOLATORI
PORTUALI. IL CASO DI LIVORNO

Claudia CASINI¹

SOMMARIO

Il presente lavoro analizza il caso in cui la procedura di Valutazione Ambientale Strategica viene applicata ai Piani Regolatori Portuali, strumenti strategici che definiscono la configurazione di aree costiere con importanza socio-economica e ambientale rilevante, e che devono coordinarsi con gli strumenti di governo del territorio.

Viene descritto il caso studio del porto di Livorno, il cui nuovo Piano Regolatore del Porto è in fase avanzata di redazione.

Dopo un necessario inquadramento normativo che delinea l'evoluzione legislativa nazionale e regionale e un inquadramento metodologico sull'impostazione del rapporto ambientale, vengono approfonditi sia gli aspetti procedurali – amministrativi che quelli relativi al processo valutativo.

Dall'analisi emergono sia i punti di forza della procedura di VAS che le difficoltà specifiche incontrate.

Lavoro svolto nell'ambito della convenzione tra Università di Pisa - Polo Universitario dei Sistemi Logistici e Autorità Portuale di Livorno.

¹ Università di Pisa, Polo Universitario dei Sistemi Logistici, Via dei Pensieri 60, 57100 Livorno, e-mail: claudia.casini@email.it

1 Introduzione

Il porto di Livorno è classificato come porto di rilevanza nazionale, europea, internazionale. Lo specchio acqueo si estende per 1.600.000 mq e la superficie terrestre per 2.500.000 mq, 800.000 dei quali si trovano all'interno dei varchi doganali; il porto è dotato di più di 11.000 ml di banchine dotate di 90 accosti, con una profondità che varia da -7 a -13 metri.

La città di Livorno è nata e si è sviluppata attorno al suo porto; per questo all'interno dell'ambito portuale, oltre alle aree terminalistiche, industriali e al porto turistico, si trovano importanti testimonianze monumentali e storiche che condizionano la pianificazione degli sviluppi futuri del porto e devono essere non solo integrate nelle attuali e nuove funzioni ma anche valorizzate per il rapporto con l'ambito urbano e per la loro valenza turistica.



Figura 1 – Ambito portuale del porto di Livorno

Oggi la contiguità tra porto e area urbana caratterizza Livorno come molte altre città del Mediterraneo offrendo interessanti opportunità urbanistiche, paesaggistiche e turistiche grazie al particolare waterfront con funzioni miste industriali, commerciali e residenziali, ma anche causando interferenze di non facile gestione per esempio riguardo alla sovrapposizione dei sistemi di mobilità delle persone e delle merci oppure delle emissioni in atmosfera.



Figura 2 – Sub ambiti operativi del porto di Livorno

La pianificazione territoriale delle aree portuali è regolata da normative specifiche sia di tipo urbanistico che di settore. Gli strumenti e gli atti di governo del territorio che concorrono a determinare l'assetto fisico delle aree portuali sono in particolare il Piano Regolatore del Porto (PRP) in modo concorrente con gli strumenti di governo del territorio degli enti territoriali competenti (Comune, Provincia, Regione).

Il Piano Regolatore del Porto di Livorno attualmente vigente risale ormai al 1953 ed è stato nel tempo sottoposto a numerose varianti; le previsioni vigenti non rispondono però più alle nuove esigenze di competitività richieste, dall'evoluzione dei sistemi logistici e dalla variazione delle tipologie di traffico merci e passeggeri che nel tempo si sono evidenziate.

In particolare è da decenni allo studio l'ipotesi di ampliamento dell'area portuale a mare e la conseguente riorganizzazione funzionale delle aree esistenti; anche gli strumenti provinciali e regionali auspicano che lo sviluppo dello scalo avvenga in questa direzione andando a costituire un elemento fondamentale della cosiddetta *piattaforma logistica costiera*.

L'Autorità Portuale di Livorno ha avviato le procedure per la redazione e l'adozione del nuovo Piano Regolatore Portuale ormai nel 2002 ed è giunta solo nel 2013 ad una versione condivisa di piano che a breve dovrà essere adottata.

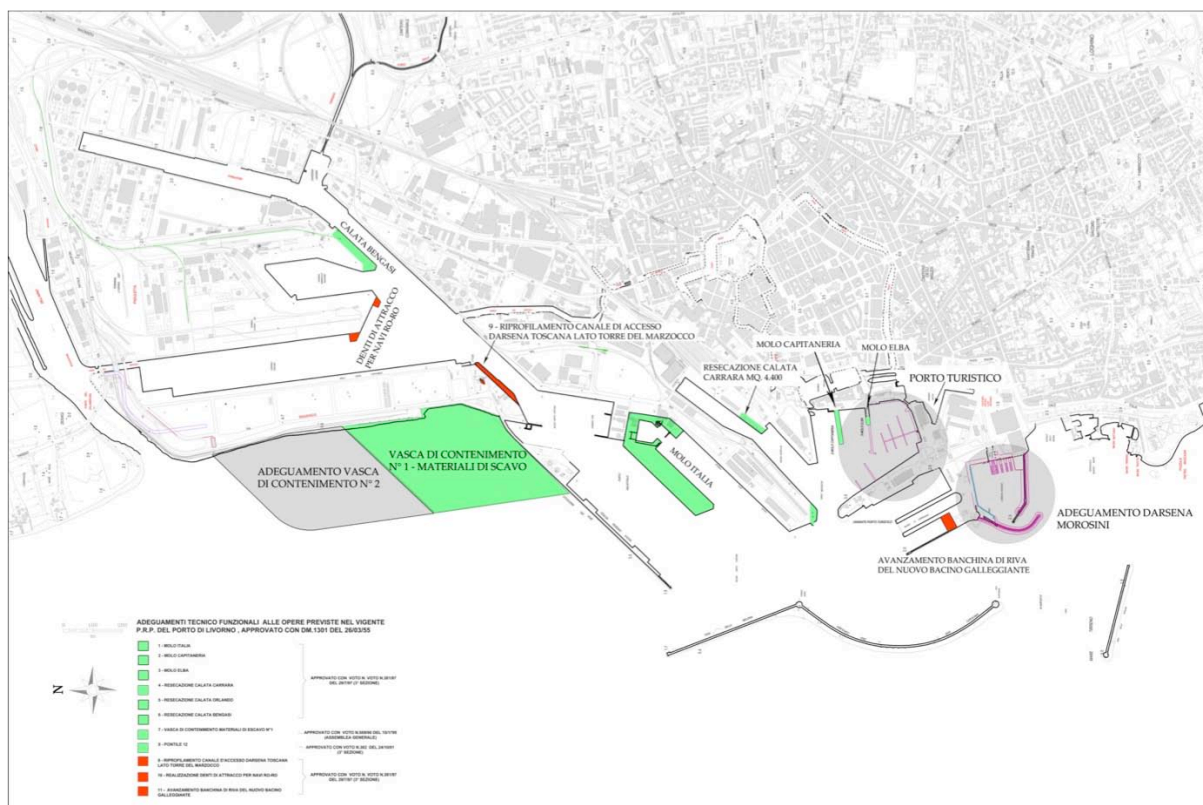


Figura 3 – Il Piano Regolatore Portuale vigente

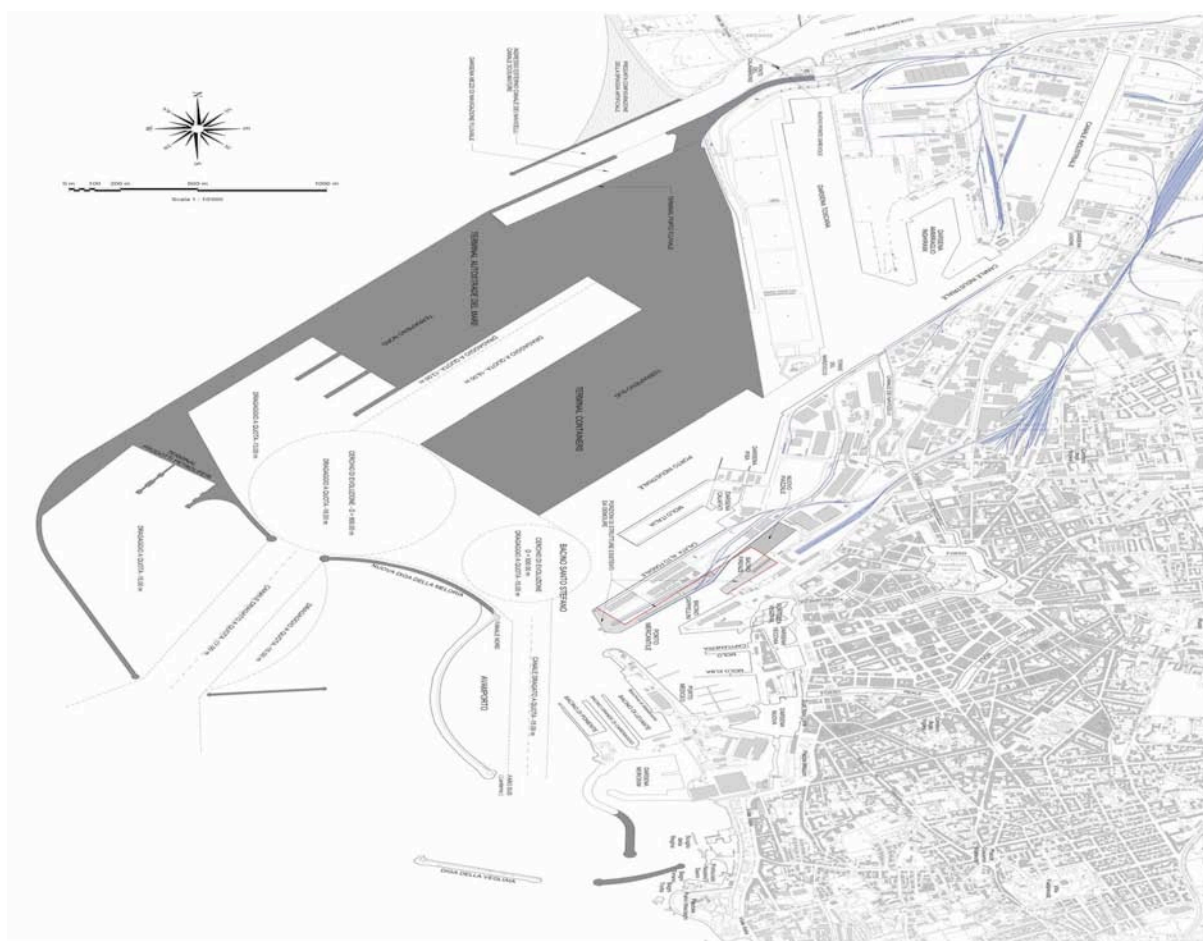


Figura 4 – Il nuovo Piano Regolatore Portuale – le opere

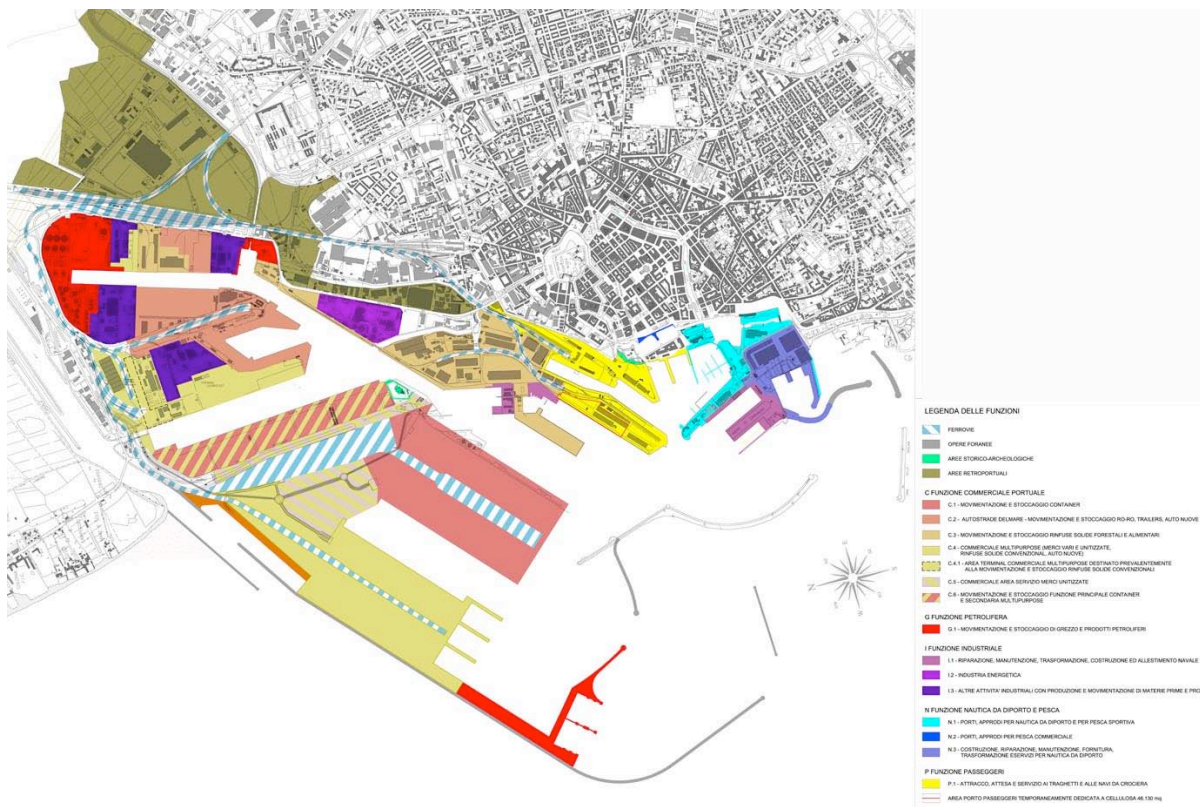


Figura 5 – Il nuovo Piano Regolatore Portuale – le funzioni

I piani regolatori portuali, intesi non più solo come piani di opere ma anzi come piani strategici, “strutturali”, sono soggetti alle procedure di valutazione ambientale. Il Piano Regolatore Portuale di Livorno, a norma di legge e secondo le recenti interpretazioni normative, deve essere sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica.

2 Inquadramento normativo

2.1 Il contesto normativo sulla valutazione ambientale dei Piani Regolatori Portuali

E' necessario passare in rassegna le normative che definiscono procedure e contenuti del Piano Regolatore Portuale e che individuano le modalità di valutazione ambientale nella loro evoluzione temporale, da Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) a Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Il Piano Regolatore Portuale è previsto dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 “Riordino della legislazione in materia portuale” ed è regolato dall’art. 5 *Programmazione e realizzazione delle opere portuali*. Piano regolatore portuale che descrive la procedura di approvazione e di cui si riportano alcuni passaggi salienti: “Nei porti di cui alla categoria II, ... l'ambito e

l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate... 2. Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti... 3. Nei porti di cui al comma 1 nei quali è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto... 4. Il piano regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione”.

Altre indicazioni fondamentali sono contenute nelle Linee Guida Per La Redazione Dei Piani Regolatori Portuali (art. 5 Legge n. 84/1994) emanate nel Giugno 2004 – in un tempo quindi successivo alla direttiva 42/2001/CE (direttiva VAS), ma precedente al recepimento nazionale della stessa tramite l’emanazione e la ridefinizione del D. Lgs. 152/2006 (Testo Unico ambientale). Le linee guida sottolineano che “...La Legge n. 84/1994 ha dato ai piani regolatori dei porti una nuova prospettiva: questi non si pongono più come semplici programmi di opere marittime e infrastrutturali, ma vanno intesi come articolati e complessi processi di pianificazione e gestione..... Si propone che esso [il PRP] assuma il carattere di un piano di tipo strutturale ... che definisca strategicamente le diverse parti funzionali del porto, individuando il suo ambito più autonomo e specialistico, le aree di interazione con le attività urbane, le direttrici di connessione con la città e il territorio... Se da questo punto di vista il piano di tipo strutturale acquista il significato di “scenario” o “quadro di riferimento” per la collocazione e la caratterizzazione di opere e interventi, un secondo ordine di contenuti ... concerne invece la loro caratterizzazione come strumenti di gestione e, in particolare, come strumenti di supporto alle valutazioni, e di conseguenza alle decisioni da assumere nel futuro riguardo singoli interventi di trasformazione...Se quindi piani di questo tipo non definiscono ex ante e in dettaglio tutte le opere e gli interventi “possibili” – inibendo tendenzialmente tutte le relative, possibili alternative – essi devono però fornire gli elementi necessari a valutare la coerenza, la compatibilità e la fattibilità degli interventi che si prospettino nel corso della loro implementazione...Da questo punto di vista, in ogni caso, il piano di tipo strutturale si configura, più o meno efficacemente, come griglia di riferimento e come insieme di criteri per la valutazione degli interventi che saranno via via proposti dai diversi soggetti, o che comunque si renderanno necessari. La valutazione, di fatto, riguarda sostanzialmente la sostenibilità ambientale e sociale degli interventi stessi e la loro fattibilità tecnico economica...”

Ci troviamo di fatto di fronte alla descrizione sostanziale di una procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) che viene però sempre ricondotta all'unica procedura esistente a livello nazionale di Valutazione Ambientale nel 2004, la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

A scala regionale toscana invece la legge 3 gennaio 2005, n. 1 “Norme per il governo del territorio” si occupa del Piano Regolatore Portuale all’art. 21 laddove stabilisce, al comma 4, che “per la definizione del piano del porto, di cui all’art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), si procede mediante accordi di pianificazione ..., a cui partecipano e comuni e la provincia interessati”; infatti il Capo I della medesima legge, agli art. 21, 22 e 23 definisce modi, tempi e procedure per la sottoscrizione.

Il Piano Regolatore del Porto di Livorno è stato in effetti oggetto di un accordo procedimentale ex art. 15 della L. 241/1990 sottoscritto tra la Regione Toscana, La Provincia, il Comune e l’Autorità Portuale di Livorno in data 10 luglio 2008 e aggiornato nel 2013.

All’Art. 47 ter - *Piano regolatore portuale*, la L1/2005 stabilisce inoltre che “il piano regolatore portuale definisce l'assetto complessivo del porto, individuando le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica, di servizio passeggeri, alla pesca, e le aree dedicate alla nautica da diporto, ai relativi servizi commerciali e turistici e la relativa destinazione funzionale. Il piano regolatore portuale prevede la localizzazione degli interventi da realizzare per lo svolgimento delle funzioni dello scalo marittimo, compresi i servizi connessi...”.

Il D.Lgs.152/2006 Testo unico ambientale come aggiunto dalla lettera c) del comma 3 dell’art. 2, D. Lgs. 29 giugno 2010 n. 128, si occupa del PRP all’art. 6 *Oggetto della disciplina*, comma 3-ter: “Per progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, già' sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, e che rientrano tra le categorie per le quali e' prevista la Valutazione di impatto ambientale, costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale. Qualora il Piano regolatore Portuale ovvero le rispettive varianti abbiano contenuti tali da essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione e' effettuata secondo le modalità e le competenze previste dalla Parte Seconda del presente decreto ed e' integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento”.

Ricapitolando quindi la legge 28 gennaio 1994 n. 84 all’art. 5, comma 4 stabilisce che il Piano Regolatore Portuale, “...esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell’impatto ambientale ...”; d’altra parte il D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, all’art. 6, comma 3-ter, come aggiunto dalla lettera c) del comma 3 dell’art. 2, D. Lgs. 29 giugno 2010 n. 128, stabilisce che i piani regolatori portuali sono sicuramente sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica ed

eventualmente anche a Valutazione d'Impatto Ambientale, con lo svolgimento di un procedimento unificato concluso da un unico provvedimento, solo nel caso in cui, nel P.R.P., le opere previste abbiano i contenuti di progetto definitivo.

Dato che il P.R.P. del porto di Livorno ha in effetti solo i contenuti di piano e quadro di riferimento per la successiva progettazione delle opere previste, l'Autorità Portuale livornese ha preventivamente comunicato al Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare e per conoscenza alla Regione Toscana, a marzo 2012 il proprio orientamento a procedere all'attivazione della sola procedura di Valutazione Ambientale Strategica chiedendo riscontro circa la corretta interpretazione della norma. Il Ministero dell'Ambiente – Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali, ha chiarito che la procedura integrata VIA-VAS si applica ai PRP che presentano “ ... una prevalenza di natura progettuale ...” e ha preso atto dell'impostazione decisa dall'Autorità Portuale di Livorno.

2.2 Definizione dell'iter del PRP

L'iter di elaborazione e approvazione dei Piani Regolatori portuali è definito quindi come sovrapposizione delle prescrizioni di diversi dettati normativi non ben coordinati tra loro, di livello nazionale e regionale, e che coinvolgono competenze e accordi specificatamente redatti tra numerosi enti diversi.

Per questo motivo appare utile ricostruire le varie fasi procedurali, sia già superate che da affrontare, anche attraverso una schematizzazione grafica a blocchi che evidenzia i passaggi formali e procedurali e i ruoli di tutti i soggetti coinvolti, oltre che i tempi minimi e massimi previsti

Lo schema riportato in figura 6 si basa sia sul già citato accordo procedimentale del 10 Luglio 2008 tra Regione Toscana, Provincia di Livorno, Comune di Livorno e Autorità Portuale di Livorno, che sui recenti aggiornamenti.

E' utile evidenziare che PRP e strumenti di governo del territorio comunali sono sottoposti a due diverse procedure di Valutazione Ambientale Strategica, che si svolgono in contemporanea a seguito di conferenze tecniche congiunte.

Il Piano Regolatore Portuale è di competenza della Regione perché lo approva ai sensi dell'art. 5, comma 4 della L. 84/94. Pertanto, ai sensi dell'art.12 della LR Toscana 10/2010 e s.m.i., l'Autorità Competente è individuata nel Nucleo Unificato Regionale di Valutazione e Verifica (NURV).

Il Proponente è il Segretario Generale dell'Autorità Portuale che, ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. f) della legge 28 gennaio 1994 n. 84, lo “ *elabora ... avvalendosi della segreteria tecnico operativa* “.

L'Autorità Procedente è sia il Comitato dell'Autorità Portuale, in quanto adotta il piano ai sensi dell'art. 5, comma 3 della L 84/1994, che il Consiglio Regionale, in quanto lo approva ai sensi dell'art. 5, comma 4 della stessa legge.

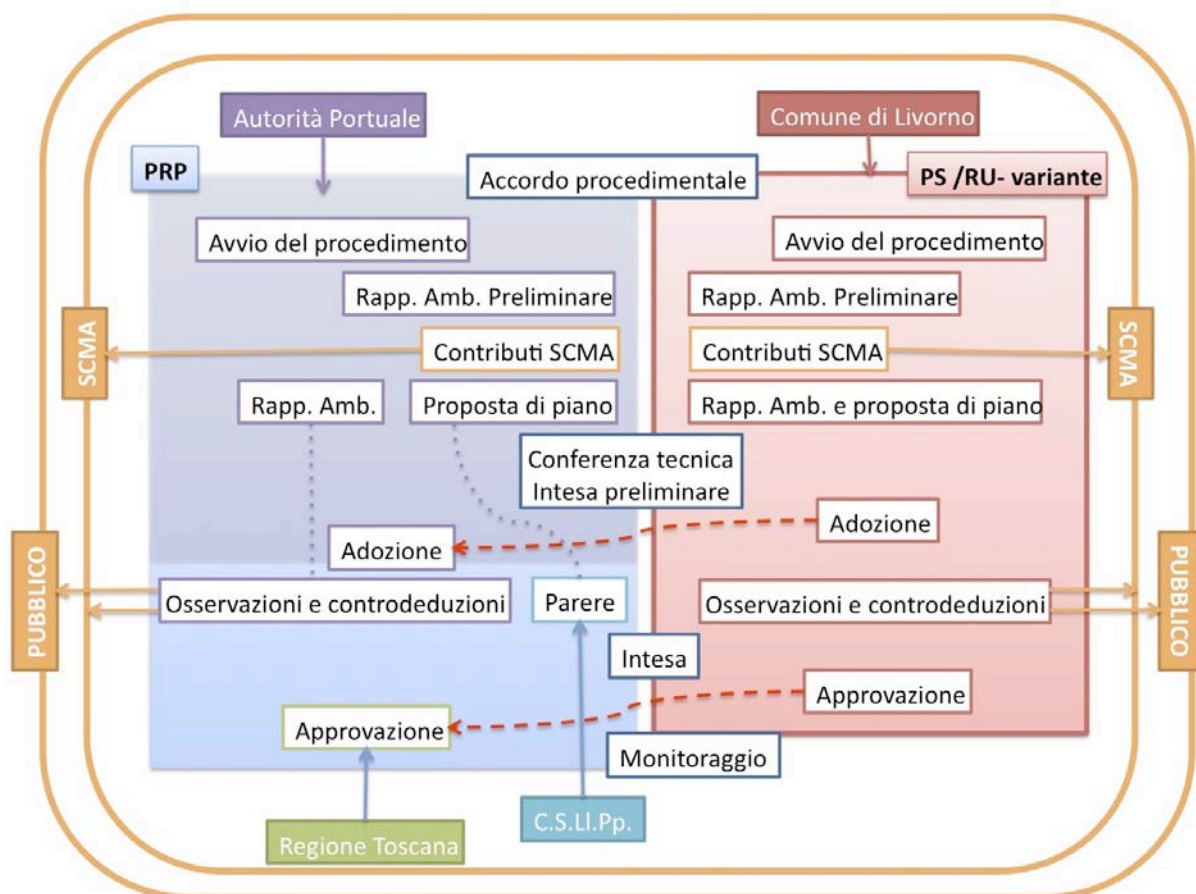


Figura 6 – Iter procedurale del PRP livornese

3 Rapporto ambientale

3.1 Inquadramento metodologico

Il rapporto ambientale è il documento principale prodotto come output del processo di Valutazione Ambientale Strategica. Tale procedura non ha però valore solo per il prodotto che produce, quanto invece per il processo decisionale che innesca nell'ente coinvolto.

La stesura del Rapporto Ambientale viene quindi intesa come l'occasione per analizzare la razionalità delle scelte di piano e ottimizzare le loro prestazioni ambientali, fornendo anche una base condivisa di discussione e confronto con i portatori di interesse e il pubblico interessato.

Purtroppo nel caso del PRP livornese il timing della VAS, iniziata dai primi mesi del 2012, non è stato contemporaneo a quello della formazione delle scelte di piano, risultato di un decennio di dibattito e di studi. Nonostante questo, alcuni effetti positivi del processo di valutazione si sono riscontrati ed hanno consentito di migliorare la qualità delle scelte progettuali o di evidenziare dei punti di debolezza che non erano stati messi in luce, dove possibile ponendo rimedio.

La redazione del Rapporto Ambientale è avvenuta sulla base del Rapporto Preliminare e dei relativi contributi pervenuti dai Soggetti Competenti in Materia Ambientale, oltre che dai documenti di piano già prodotti sia dall'Autorità Portuale con i suoi consulenti, dal Comune di Livorno nell'iter di variante anticipatrice per la revisione del Piano Regolatore del Porto di Livorno, dagli studi e dai dati esistenti che sono stati messi a disposizione.

Va sottolineato che è stato fatto un ottimo uso dei contributi pervenuti dai Soggetti Competenti in Materia Ambientale perché ogni tema o problema sollevato è stato discusso e approfondito dagli specialisti coinvolti; il risultato è stato la produzione dell'allegato A al Rapporto Ambientale denominato "Guida alla lettura delle risposte ai contributi dei soggetti competenti in materia ambientale".

Il gruppo di pianificazione e valutazione ha lavorato su temi generali e specialistici attraverso frequenti riunioni collegiali e incontri con i Soggetti Competenti in Materia Ambientale utilizzando metodologie diversificate per tema affrontato, in alcuni casi di tipo quantitativo e in altri di tipo qualitativo, ma riconducendo tutte le valutazioni ad uno schema generale che ha prodotto la matrice degli effetti del piano.

Sono stati considerati in primis gli aspetti strettamente ambientali e quelli riguardanti l'analisi del rischio di incidente rilevante; vista la ricaduta delle scelte sul potenziale sviluppo futuro dei traffici portuali, ha avuto comunque un peso rilevante nella valutazione anche la sostenibilità socio-economica delle previsioni di piano.

3.2 Contenuti del Rapporto Ambientale

Il Rapporto Ambientale contiene come elemento iniziale e fondante l'illustrazione della struttura, dei contenuti e degli obiettivi del Piano Regolatore del Porto di Livorno. In figura 7 è riportato uno schema riassuntivo di strategie, obiettivi e linee di azione del Piano ricavato dai documenti politici e programmatici che erano stati prodotti e che è stato utilizzato come primo elemento di confronto tra gli attori della pianificazione per la verifica della coerenza del piano e della completezza delle istanze prese in considerazione. Nonostante che questo dibattito sia stato sviluppato quando le scelte di piano principali erano già state in gran parte definite, è stato comunque utile ad affinare alcune opzioni e colmare delle lacune che sono emerse dal confronto tra esperti e pianificatori.



Figura 7 - Schema riassuntivo di strategie, obiettivi e linee di azione del Piano Regolatore del Porto di Livorno

I temi del PRP sono molto ampi e caratteristici di un piano strategico; spaziano infatti da quelli di carattere squisitamente infrastrutturale e logistico come la costruzione di una nuova piattaforma a mare e della sua connessione infrastrutturale con il retro-porto, ad altri di tipo energetico e ambientale, fino a toccare il tema del paesaggio e un elemento urbanistico delicato come il rapporto tra porto e città nella creazione di un waterfront che valorizzi il rapporto del centro storico e dei monumenti preesistenti con il mare, anche a scopo turistico.

Il secondo passo fondamentale per la redazione del rapporto ambientale è stata la realizzazione dello screening dei vincoli e dei piani e programmi attinenti, con la conseguente analisi di coerenza interna ed esterna del P.R.P.

Per dare l'idea della complessità dell'analisi di coerenza esterna effettuata si riporta solo l'elenco degli strumenti considerati:

- Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana (PIT); Piano del paesaggio - Caratteri strutturali; Master Plan dei porti della Regione Toscana;
- Piano Regionale della Mobilità e della Logistica;
- Piano Regionale Integrato Infrastrutture e Mobilità (PRIIM);
- Piano ambientale ed energetico regionale 2012-2015 (PAER);
- Piano di Azione Ambientale della Regione Toscana 2007-2010;
- Il Piano di Indirizzo Energetico (PIER) della Regione Toscana;
- Piano Energetico Provinciale;
- Piano regionale di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati;
- Il Piano Regionale delle Attività Estrattive e Riutilizzo (PRAER);
- Quadro di riferimento provinciale in materia di rifiuti urbani;
- Il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) della Provincia di Livorno;
- Strumenti urbanistici del Comune di Livorno;
- Strumenti urbanistici del Comune di Collesalveti;
- Piano di Azione Comunale (PAC) del Comune di Livorno;
- Piano di Classificazione Acustica e Piano Comunale di Risanamento Acustico del Comune di Livorno;
- Piani per la riduzione del Rischio di Incidente Rilevante;
- Quadro di riferimento su acque e depurazione (ATO 5 Costa);
- P.A.I. dell'Autorità di Bacino Toscana Costa;
- Piano di Bacino Fiume Arno;
- Piano di Tutela delle Acque della Regione Toscana;
- Piano di gestione del Distretto Idrografico dell'Appennino settentrionale;
- Progetto di gestione integrata della Costa ai fini del riassetto idrogeologico (PRAA 2007-2010).

L'analisi di coerenza interna del piano passa prima di tutto attraverso l'analisi della chiarezza delle indicazioni che improntano il piano stesso, sotto differenti punti di vista:

- Chiarezza delle priorità e della gerarchizzazione delle indicazioni di piano
- Chiarezza nella localizzazione degli interventi

- Chiarezza dei tempi, delle risorse disponibili e dell'effettiva realizzabilità di ciascuna scelta

In figura 8 sembra interessante far notare la matrice di coerenza interna dello strumento che ha consentito di esplicitare alcune possibili contraddizioni negli obiettivi di piano riconducibili alla sempre presente dicotomia tra sviluppo e sostenibilità: l'ampliamento dell'area portuale e la conseguente espansione delle attività deve confrontarsi con la necessità di mitigare le criticità ambientali eventualmente già presenti e l'ambizione del porto di Livorno di passare da consumatore a produttore di energia.

| OBIETTIVI | | O1 | O2 | O3 | O4 | O5 | O6 |
|-----------|--|----------------|--------------------|----------------|----------------|----------|----------------|
| O1 | Riorganizzazione del lay-out delle funzioni | | | | | | |
| O2 | Ampliamento dell'area portuale | Forte sinergia | | | | | |
| O3 | Potenziamento delle infrastrutture e delle connessioni | Sinergia | Forte sinergia | | | | |
| O4 | Mitigazione delle criticità ambientali | Sinergia | Possibile ostacolo | Forte sinergia | | | |
| O5 | Autonomia energetica | | Possibile ostacolo | | Forte sinergia | | |
| O6 | Diminuzione delle interferenze porto-città | Sinergia | | Sinergia | Forte sinergia | Sinergia | |
| O7 | Riqualificazione del waterfront | Sinergia | | Sinergia | Sinergia | | Forte sinergia |

Figura 8 - Matrice di coerenza interna

Elemento cardine del Rapporto Ambientale è la descrizione del contesto ambientale di riferimento, che comprende prima di tutto l'individuazione degli obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello comunitario, nazionale e regionale e la descrizione della strategia ambientale e degli obiettivi di sostenibilità ambientale del porto di Livorno.

La descrizione del contesto ambientale di riferimento è stata piuttosto impegnativa ma ha portato ad un risultato sufficientemente ricco e completo; si è infatti potuto attingere e mettere a sistema alcuni studi e rapporti esistenti sviluppati negli anni precedenti dall'Autorità Portuale livornese.

Per prima cosa l'Autorità Portuale di Livorno è una delle pochissime in ambito europeo ad essersi dotata di certificazione ambientale ISO 14001:2004; per questo ha adottato un sistema di gestione ambientale e provvede alla sua revisione periodica, impegnandosi anche a sviluppare una comunicazione al pubblico relativa alle prestazioni ambientali dell'azienda.

La dichiarazione ambientale attualmente vigente è quella che copre il periodo 2012-2015.

Si sottolinea che ad essere certificato non è il porto di Livorno ma l'Autorità Portuale, che gestisce direttamente solo alcune attività mentre ne affida altre a terzi, e operano in parallelo anche molti privati (non tutti necessariamente certificati e dotati di un SGA); comunque la dichiarazione ambientale dell'Autorità Portuale è stata fondamentale nella costruzione del quadro ambientale di riferimento del Rapporto Ambientale e sarà di grande importanza per il monitoraggio degli effetti del Piano Regolatore del Porto: la dichiarazione ambientale infatti, redatta ogni tre anni e aggiornata annualmente, prende in esame

- gli effetti ambientali diretti (aspetti ambientali collegati alle attività che vengono svolte direttamente dall'Autorità Portuale di Livorno),
- gli effetti ambientali indiretti mediati (aspetti ambientali collegati alle attività che vengono svolte da imprese e/o aziende concessionarie di servizi)
- gli effetti ambientali indiretti territoriali (aspetti ambientali collegati alle attività che vengono svolte sull'area demaniale Portuale)

La dichiarazione ambientale quindi costituisce già un punto di raccolta ragionata di dati ambientali, economici e sociali, funziona da strumento di supporto alle decisioni sia per il Piano Operativo Triennale che per il Piano Regolatore del Porto, e rappresenta uno strumento di verifica che l'evoluzione dell'ambiente, dell'economia e dei fenomeni sociali in atto nell'area portuale siano coerenti con i principi della Politica Ambientale adottata dall'Autorità Portuale.

Il programma di miglioramento ambientale presentato dall'Autorità Portuale di Livorno è strettamente legato alla redazione e all'applicazione del Piano Operativo Triennale, che rappresenta lo strumento operativo attraverso il quale vengono assegnate le risorse economiche per permettere la realizzazione delle opere o delle attività di competenza dell'Ente.

L'Autorità Portuale ha inoltre negli anni preso parte a diversi progetti europei su temi ambientali che hanno consentito di descrivere lo stato di fatto delle componenti aria, clima acustico e paesaggio; ci si riferisce in particolare al progetto Climeport (2009 - 2012) per la promozione della riduzione delle emissioni di gas serra e l'uso razionale dell'energia nei porti mediterranei, al progetto Nomeport (2005-2008) per lo sviluppo e la validazione di modelli di previsione dell'inquinamento acustico e al progetto Sympic (2004-2007) per dimostrare l'importanza socio-economica dei porti ed il loro impegno nella protezione dell'ambiente.

Il rapporto ambientale dell'area portuale livornese si deve confrontare con temi tra loro disparati come il paesaggio e i beni culturali (si tratta di un porto storico), l'ambiente marino e terrestre in un'area SIN, la qualità dell'aria (emissioni, energia, acustica), il problema della sicurezza per le numerose aziende a rischio d'incidente rilevante; è necessario comprendere contemporaneamente le urgenze di sviluppo emergenti dalle analisi socio-economica e le esigenze di tutela delle aree protette nell'area vasta e soggette a valutazione di incidenza.

Il rapporto ambientale contiene quindi l'analisi dello stato attuale delle componenti ambientali, di rischio e socio-economiche (tendenze in atto e criticità) e la valutazione dei possibili impatti del Piano Regolatore del Porto di Livorno sulle componenti considerate, che sono state così schematizzate:

- Paesaggio e beni culturali
- Acqua ed ambiente marino costiero (Interferenze con l'idrodinamica portuale e costiera e Interferenze con la balneazione)
- Qualità dell'aria
- Clima acustico
- Energia
- Biodiversità (Impatti sul fondale e sulla biodiversità marina e Impatti sulla biodiversità a terra: flora, fauna ed ecosistemi terrestri)
- Suolo, sottosuolo e rischi naturali
- Uso del suolo (Bilanci e fabbisogni materiali da costruzione, Evoluzione della linea di costa, Idrogeologia e circolazione idrica, Rischio idraulico, Problematicità geologiche e geotecniche, Rischio sismico, Rifiuti e Siti Contaminati)
- Elementi di rischio (Rischio di Incidente Rilevante)
- Analisi socio-economica del Piano

Gli effetti delle azioni di piano sulle matrici ambientali e socio-economiche sono stati valutati con approcci diversificati e con diversi livelli di approfondimento a seconda dei dati disponibili e del tema trattato. Per ogni componente ambientale gli effetti individuati non risultano omogenei e vanno pertanto descritti da vari punti di vista: su quale contesto territoriale l'effetto si esplica, quali caratteristiche hanno gli effetti: diretti (sono causati dall'azione e si manifestano nello stesso tempo e nello stesso luogo), indiretti (sono causati dall'azione e si manifestano più tardi nel tempo o più lontano nello spazio, ma sono comunque ragionevolmente prevedibili), cumulativi o sinergici (si aggiungono in maniera additiva o interattiva ad altri effetti causati da azioni passate, presenti o ragionevolmente presenti nel futuro).

Sono stati individuati alcuni scenari di valutazione:

- Stato iniziale: è stato descritto attraverso una ricognizione dello stato dell'ambiente; sono state individuate eventuali situazioni di criticità esistenti (es. carico sulle matrici ambientali o carenza di dati di base) da cui partire per sviluppare le valutazioni successive.
- Opzione 0: lo scenario derivante dalle dinamiche ambientali, territoriali e socio-economiche in assenza di scelte di piano.
- Scenari di sviluppo intermedio: visto l'orizzonte temporale molto ampio delle previsioni di piano, è ragionevole aspettarsi che le azioni di piano vengano attuate per fasi successive secondo una logica solo parzialmente individuabile allo stato attuale; le fasi di attuazione

del piano sono state pertanto individuate e descritte in modo il più possibile approfondito per la situazione attuale.

- Scenario di sviluppo finale: si tratta dello scenario derivante dalle dinamiche ambientali, territoriali e socio-economiche a completa realizzazione delle scelte di piano, sul quale sono state sviluppate le valutazioni più approfondite.

Tutte le valutazioni sono poi riassunte nella matrice di compatibilità ambientale, data dall'incrocio del quadro ambientale e del quadro strategico, con lo scopo di fornire una visione d'insieme degli effetti ambientali classificati come positivi, presumibilmente positivi, presumibilmente negativi o negativi.

La matrice di compatibilità ambientale è stata sviluppata per lo scenario finale di piano, perché in un ambito di pianificazione strategica non è possibile definire accuratamente secondo quale scala temporale e in che ordine gli interventi di piano verranno realizzati; le successive Valutazioni di Impatto Ambientale delle opere si faranno carico di valutare gli effetti della realizzazione parziale delle azioni.

Dalla lettura della matrice di figura 9 appare chiaro che l'azione più critica è sicuramente la costruzione e l'esercizio della Piattaforma Europa, sulla quale si concentrerà la maggior parte dell'attività logistica portuale con le relative aumentate pressioni ambientali.

L'analisi svolta dimostra come le matrici maggiormente sollecitate siano la qualità dell'aria, l'accresciuto fabbisogno energetico e l'utilizzo di risorse necessarie alla costruzione dell'opera. Tuttavia tale opera permetterà un importante incremento dei traffici e la possibilità di svolgere in maniera più organizzata ed efficiente le operazioni necessarie alla movimentazione della merce; come specificato nel Rapporto Ambientale “i benefici economici di un così importante aumento dei traffici per la città di Livorno e per il territorio circostante vanno valutati considerando l'aumento dell'occupazione diretta, indiretta e dell'indotto, nonché quella derivante dalla localizzazione di nuove imprese sul territorio e dagli effetti positivi sul marketing territoriale dell'immagine della città e della sua efficienza. Maggiori traffici significano anche nuove relazioni internazionali e nuove opportunità di business anche in settori lontani dal trasporto e dalla logistica.”

Anche le azioni di mitigazione e compensazione sono state suddivise per tema ambientale.

L'analisi delle alternative ha esaminato l'opzione zero, che è stata accantonata perché “non sarebbe in grado di assicurare al porto, nel prossimo futuro, il ruolo che ha rivestito sino ad oggi nello shipping internazionale”. Sono state quindi analizzate alternative strategiche, come le ipotesi di ampliamento del porto in altre direzioni diverse da quella a mare, e alternative infrastrutturali, come le alternative di assetto della Piattaforma Europa e di configurazione delle nuove opere foranee.

[illegible]

Figura 9 - Matrice di compatibilità ambientale

| | |
|--|---|
| | Effetti ambientali positivi |
| | Effetti ambientali presumibilmente positivi |
| | Nessuna interazione |
| | Effetti ambientali presumibilmente negativi |
| | Effetti ambientali negativi |

Figura 10 - Matrice di compatibilità ambientale - legenda

Le alternative di assetto sono state quindi confrontate tra loro sulla base di alcuni criteri, tra cui la compatibilità dell'assetto di Piano con i vincoli esistenti, l'adeguatezza della risposta ai punti di debolezza del porto, la necessità di contenere il volume dei dragaggi da effettuare privilegiando soluzioni che perseguano l'obiettivo di un bilanciamento tra i volumi di scavo e quelli di riporto, la modularità della realizzazione dell'assetto finale di Piano (la configurazione finale deve poter essere raggiunta attraverso fasi intermedie che abbiano carattere funzionale, e possano operare indipendentemente dal successivo completamento delle opere previste dal Piano, con l'obiettivo imprescindibile di porre in esercizio una parte delle opere già dopo un limitato numero di anni dall'inizio della realizzazione delle stesse).

Infine è stato predisposto un piano di monitoraggio che prevede la raccolta di indicatori secondo lo schema PSR (Pressione, Stato, Risposta) relativi a attuazione del piano, ambiente marino costiero, traffico indotto, produzione di rifiuti e di materiali utilizzati, emissioni in atmosfera e della qualità dell'aria, aspetti energetici, uso della risorsa idrica, rischio di incidente rilevante.

Considerata la contiguità del Porto di Livorno con Aree di particolare rilevanza paesaggistica, ambientale e naturalistica, così come previsto dall'art. 10, comma 3 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., insieme alla Valutazione Ambientale Strategica si è reso necessario predisporre anche la Valutazione d'incidenza di cui all'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357. A tal fine il Rapporto Ambientale contiene lo Studio di Incidenza con tutti gli elementi elencati nell'Allegato G dello stesso D.P.R. 357/97.

4 Gli attori

L'attivazione del processo di Valutazione Ambientale Strategica ha coinvolto molti attori a diversi livelli che hanno interagito tra loro secondo schemi diversi.

Una prima considerazione riguarda il gruppo di valutazione, che nel corso della redazione del Rapporto Ambientale si è man mano ampliato andando a coinvolgere molti uffici dell'ente apparentemente non coinvolti nella pianificazione (soprattutto per la fase di raccolta dei dati) e anche esperti e consulenti specifici su temi disparati in affiancamento agli uffici dell'Autorità Portuale e al gruppo di pianificazione.

Sono stati abbastanza frequenti anche i contatti con gli uffici del Comune di Livorno responsabili per la pianificazione e la Valutazione Ambientale Strategica della variante anticipatrice al Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico relativi all'area portuale.

Sono stati inoltre organizzati numerosi incontri con i soggetti competenti in materia ambientale, ovvero le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti pubblici che, in considerazione di specifiche competenze ad essi attribuite in materia ambientale, paesaggistica, o inerente la tutela della salute, devono ritenersi interessati dagli impatti derivanti, sull'ambiente, dall'attuazione di piani o programmi. Si considerano interessati alla procedura di VAS anche gli enti territoriali il cui territorio risulti, anche solo parzialmente interessato dagli effetti sull'ambiente derivanti dall'attuazione di un piano o programma.

Il confronto con i SCMA è stato molto proficuo ed è stato animato con lo scopo di rendere fin da subito completo il Rapporto Ambientale evitando di allungare una procedura già di per sé molto complessa alleggerendo la fase delle osservazioni.

Un interessante gruppo di attori è quello dei portatori di interesse, in parte rappresentati nel Comitato Portuale, l'organo decisionale dell'Autorità Portuale, che nei mesi di lavoro sono stati ascoltati con interviste singole e hanno comunque animato un vigoroso dibattito sulla stampa relativo soprattutto alle scelte di piano, meno alle loro conseguenze ambientali; non tutti i soggetti economici che operano sul porto hanno infatti consapevolezza della funzione delle procedure di Valutazione Ambientale che sono state anche più volte criticate come “zavorre” per il processo decisionale.

C'è infine un ultimo gruppo di attori, più ampio, quello dei cittadini livornesi direttamente e indirettamente interessati dalle modifiche che il PRP prevede in un'area di città a diretto contatto con il centro storico. Partecipazione e valutazione sono due ambiti di azione teoricamente contigui e complementari in ogni pratica di pianificazione del territorio; la valutazione presuppone e coadiuva la trasparenza dei processi decisionali, si valuta a partire dagli obiettivi dichiarati dai decisori e sulla base di criteri espliciti e razionali e gli utilizzatori vengono messi a conoscenza delle conseguenze delle decisioni assunte. Nelle pratiche partecipative il pubblico può essere intercettato a vari livelli (informazione, consultazione, coinvolgimento, cooperazione) a seconda degli obiettivi e del contesto in esame; la VAS costituisce comunque un'occasione di sperimentare l'inversione del processo classico della comunicazione pubblica che tende a creare consenso a scelte già decise, per informare invece su attività svolte dagli enti competenti che permettano al cittadino una sorta di partecipazione attraverso la valutazione. E' pur vero però che l'ambito portuale costituisce un territorio dalle caratteristiche peculiari: è causa di attriti tra le funzioni portuali e quelle urbane, anche non espliciti, che coinvolgono istituzioni e privati; è sede di enormi interessi economici e oggetto di aspettative di sviluppo, regolato comunque da logiche economiche; è gestito da una specifica Authority dotata di un parlamentino (il comitato portuale) espressione proprio degli

interessi espliciti in campo; è infine in gran parte sconosciuto ai cittadini che non lavorano direttamente nell'area in esame, gran parte della quale ricade dentro alla cinta doganale.

In questo contesto l'Autorità Portuale di Livorno ha da alcuni anni attivato il progetto "Porto Aperto", un progetto di apertura del porto alla città che vuole far conoscere il principale motore economico del territorio agli studenti delle scuole, ai cittadini in genere attraverso visite guidate ai terminal e ai cantieri nautici e creazione di occasioni di comunicazione anche televisiva. Gli uffici dell'Autorità Portuale stanno inoltre sviluppando il progetto di un *Port Center*, le cui attività potrebbero sicuramente contribuire alla diffusione della conoscenza del porto e delle previsioni del Piano Regolatore Portuale da parte della città.

Ad oggi non è stato possibile utilizzare questi strumenti nell'ambito della pubblicizzazione prevista per la Valutazione Ambientale Strategica ma è auspicabile che nel corso dei prossimi mesi, dopo l'adozione dello strumento, sia possibile trovare sinergie e progettare una campagna di pubblicizzazione e raccolta di osservazioni aperta a tutta la città.

5 Un bilancio preliminare

La procedura amministrativa di Valutazione Ambientale Strategica del PRP livornese è appena all'inizio ma il processo valutativo è invece ben avviato e si possono fare alcune prime osservazioni.

Sicuramente il limite maggiore di questa esperienza consiste nell'aver fatto coincidere la fase di valutazione con la sola parte terminale di quella di pianificazione, così che le scelte principali sono emerse nel tempo dal dibattito interno ed esterno all'Autorità Portuale e sono state sicuramente condizionate da considerazioni prevalentemente politiche e tecnico-economiche. Comunque l'inserimento degli aspetti ambientali nel dibattito ha portato a definire e migliorare alcuni aspetti del piano che verranno specificati nel seguito.

Un secondo limite metodologico individuabile è la mancanza di un Sistema Informativo Territoriale di supporto alla Valutazione Ambientale. La stessa Autorità Portuale prevede da tempo la costruzione di un Sistema Informativo Strategico condiviso con le altre Istituzioni e Stakeholders, in una logica di port community, ma ad oggi questa infrastruttura non è disponibile e non è stato possibile gestire complessivamente e globalmente i dati territoriali e ambientali per l'implementazione e il supporto delle scelte di piano. Sarebbe invece interessante avere a disposizione in un unico database georeferenziato per esempio i dati territoriali dell'ambito portuale e dei Comuni limitrofi, i dati ambientali disponibili, la zonizzazione delle funzioni portuali, i dati di distribuzione anagrafica della popolazione e di distribuzione georeferenziata dei lavoratori, la collocazione delle aziende come sorgenti e recettori di impatto etc.

Un ulteriore elemento di criticità con cui il piano e quindi la VAS si sono dovuti confrontare è quello della grande incertezza sulle previsioni economiche a lungo termine e quindi sulla

stima dell'andamento dei traffici merce e passeggeri, con i relativi impatti. E' stata adottata la classica metodologia a scenari ma restano comunque grandi incertezze alla luce della crisi economico-finanziaria attuale.

Infine va sottolineato che la duplicazione delle procedure di VAS tra Comune di Livorno e Autorità Portuale ha portato ad allungare i tempi e complicare gli iter amministrativi, rischiando di mettere in cattiva luce la sostanza stessa della Valutazione Ambientale agli occhi degli stakeholder, soprattutto quelli economici. Tra l'altro la scelta di sottoporre solamente a VAS il Piano Regolatore del porto è giustificata dal suo carattere strategico e dall'ampio respiro temporale delle previsioni, ma va ricordato che la maggior parte delle opere e delle infrastrutture previste dal piano verranno a loro volte sottoposte a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale nei prossimi anni.

D'altro canto la VAS ha portato con sé molti effetti positivi.

Il processo valutativo ha necessariamente coinvolto diversi settori dell'ente favorendo la non sempre facile collaborazione tra uffici che di solito hanno poche occasioni di scambio, oltre che la collaborazione tra diversi enti del territorio: è stato per esempio necessario coordinare il disegno delle opere foranee al confine tra le Province di Livorno e Pisa o far dialogare due strutture con finalità e organizzazioni completamente diverse come l'Autorità Portuale e la Soprintendenza per i Beni Architettonici, Paesaggistici, Artistici, Storici ed Etnoantropologici per le province di Pisa e Livorno.

La costruzione del quadro conoscitivo sullo stato dell'ambiente nel Rapporto Ambientale ha permesso di valorizzare e sistematizzare le conoscenze esistenti, organizzando i dati raccolti nella Dichiarazione Ambientale e nei report dei progetti europei a cui l'Autorità Portuale ha partecipato, oltre che i dati forniti da altri enti ed agenzie ambientali del territorio. E' stato così anche possibile evidenziare quali set di dati avevano bisogno di essere aggiornati: in alcuni casi l'aggiornamento è stato già operato (come per il Rischio di Incidente Rilevante o per i dati previsionali di traffico alla luce della crisi economica e finanziaria in corso) mentre in altri si è ritenuto di utilizzare il monitoraggio del piano per la costruzione di nuovi e più aggiornati database.

La Valutazione Ambientale Strategica ha poi permesso di approfondire aspetti che erano rimasti in ombra nel piano proponendo anche sostanziali modifiche o integrazioni. Si può citare per esempio:

- la modifica della previsione di ripartizione modale delle merci: l'analisi degli impatti sulla matrice aria nella configurazione finale di piano ha fatto sì che sia stato necessario porsi traguardi più ambiziosi sulla percentuale di merci trasportate su ferro rispetto a quelle trasportate su gomma;
- la maggior considerazione dell'integrazione porto-città: il rapporto tra area portuale e area urbana è stata affrontata non solo a livello strategico ma anche operativo (con una integrazione del quadro conoscitivo e delle tavole di PRP) in un'area che di fatto è

cruciale sia dal punto di vista economico (porto industriale e turistico) che urbanistico (waterfront) che del turismo (porto crociere).

La redazione del Rapporto Ambientale ha “costretto” il gruppo di lavoro ad adottare un approccio multidisciplinare spesso faticoso ma necessario per affrontare la complessità del sistema portuale, favorendo lo scambio di linguaggi e la riflessione sulle argomentazioni delle scelte, tentando anche una ricomposizione della complessità con un metodo consolidato (la matrice degli effetti) anche se non quantitativo.

In generale si può affermare che l’avvio e l’implementazione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica ha rimesso in moto il dibattito su alcune scelte di piano portando o a modificarle o a confermarle alla luce di nuove e più convincenti argomentazioni; gli attori coinvolti ad oggi hanno avviato una riflessione collettiva sul concetto di sviluppo sostenibile e su come questo si possa calare in un’area ad alta intensità economica come quella portuale.

6 Bibliografia

- Cagnoli P. (2010) Valutazione Ambientale Strategica – Fondamenti teorici e tecniche operative, Dario Flaccovio Editore
- Colombo L. (a cura di) (2012), Pianificazione urbanistica e valutazione ambientale – Nuove metodologie per l’efficienza, Edizioni Le Pensur
- Cristiano D. e Pelizzoni A. (2011), Valutazione Ambientale Strategica. Che fare?, Edizioni Le Pensur

ABSTRACT

This paper describes a SEA procedure applied to a Port Master Plans, a strategic tools that define the configuration of coastal areas with socio-economic and environmental relevance, and which shall coordinate with the local government territorial plans.

The article describes the case study of the port of Livorno. The port Master Plan dates back to 1953 and the new plan is in an advanced stage of preparation.

The work includes

- a regulatory framework that outlines the evolution of national and regional laws;
- a methodological framework of the Environmental Report.

Both the procedural aspects and those relating to the evaluation process were investigated.

The SEA procedure has a great value not only for the document that it produces, the Environmental Report, but rather for the decision-making process that triggers.

The preparation of the Environmental Report is understood as the opportunity to analyze the rationality of the plan choices and optimize their environmental performance, by providing a shared basis for discussion with stakeholders and the public.

The work highlights the innovative and virtuous aspects of the experience of assessment analyzed, such as the testing of strategic planning in key areas in terms of economic (industrial ports and tourist) and urban (waterfront).

Although some difficulties have emerged: for example the complexity of multidisciplinary work, the arduous search for coherence between development and sustainability, the length of time of the administrative process and difficulties of the economic estimates in the long term.