

# Alcune valutazioni sul procedimento di analisi di impatto ambientale negli Stati Uniti d'America

di John Tillman Lyle

Direttore dell'Istituto di Progettazione ambientale  
California State Polytechnic, University Pomona, California, USA.

Sono ormai passati 20 anni dall'entrata in vigore della legge nazionale di politica ambientale (*National Environment Policy Act*, NEPA). Durante questi 20 anni sono avvenuti cambiamenti profondi ed estesi nella politica e nella gestione delle risorse ambientali del nostro paese e, in conseguenza di questo, alcuni miglioramenti della qualità del nostro ambiente fisico. Abbiamo anche accumulato una esperienza sufficiente nell'applicazione delle normative NEPA da poterne vedere sia i punti forti che quelli deboli, che sono entrambi davvero numerosi.

La NEPA è preceduta da una dichiarazione degli obiettivi che si prefigge che sembra voler introdurre una nuova era: «Dichiarare una politica nazionale che incoraggerà un'armonia produttiva e piacevole fra l'uomo e il suo ambiente; promuovere ogni sforzo per prevenire ed eliminare i danni all'ambiente e alla biosfera e assicurare la salute e il benessere dell'uomo; migliorare la conoscenza dei sistemi ecologici e delle risorse naturali importanti della Nazione...». Forse l'effetto più importante della NEPA è stato espresso proprio in questa proclamazione di un nuovo rapporto fra la gente ed il suo territorio. Fino a quel momento, e fin dai primi insediamenti, la visione americana del territorio era centrata prevalentemente sul suo sfruttamento economico. La NEPA non l'ha mica cambiata dall'oggi al domani, ma ha segnato ufficialmente l'inizio di un nuovo corso.

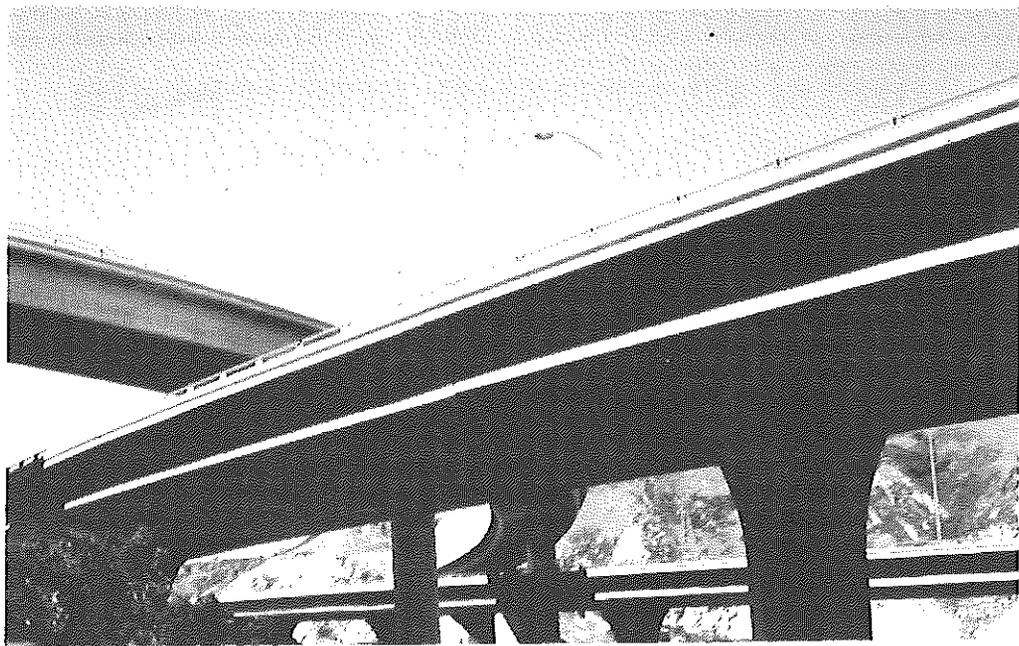
La novità fondamentale introdotta dalla

NEPA è la prescrizione di uno studio di valutazione dell'impatto ambientale per ogni progetto che possa avere un effetto rilevante sull'ambiente. L'obbligo di questo studio di impatto ha cambiato il modo in cui i progetti pubblici vengono concepiti e pianificati negli USA. Una breve analisi delle componenti essenziali richieste ad uno studio di impatto ambientale aiuterà a capire il perché.

## *L'ambiente nel quale il progetto si inserisce*

In ogni studio di impatto ambientale è richiesta una dettagliata descrizione dell'ambiente fisico, delle sue risorse, delle caratteristiche naturali e dei manufatti culturali presenti.

Sorprendentemente fino all'entrata in vigore della NEPA, la base informativa a supporto di progetti pubblici anche di notevoli dimensioni era spesso limitata e approssimativa. Per un progetto come una diga gli ingegneri avrebbero studiato a fondo i fattori ambientali direttamente correlati - come per esempio la struttura geologica - ma ben difficilmente avrebbero considerato caratteristiche come la vegetazione e le comunità animali che considerano non correlate al progetto. Dopo l'entrata in vigore della NEPA, l'obbligo di un inventario completo e attentamente concepito delle risorse ambientali ha spesso portato a cambiamenti dei progetti originari semplicemente perché i fattori ambientali sono stati resi visibili.



Superstrade disposte su più piani nei pressi di Los Angeles, California.

### **Alternative**

All'inizio del XX secolo il filosofo John Dewey ha delineato quella che è stata poi considerata la base razionale essenziale del processo decisionale in ogni materia. Per prima cosa si fa una lista di opzioni o di alternative. Poi si definisce lo scopo e gli obiettivi da raggiungere e si confronta l'efficacia delle varie alternative rispetto al raggiungimento degli obiettivi. Infine si seleziona l'alternativa che meglio garantisce il raggiungimento degli scopi.

Anche se questa semplice sequenza è applicata quasi universalmente nei processi decisionali economici e gestionali in disparate materie a livello di governo, essa non era comunemente applicata in molti progetti pubblici anche di grandi dimensioni, fino a che non è stata resa obbligatoria dalla NEPA. Non solo devono essere considerate tutte le alternative fattibili, ma una di queste deve essere l'ipotesi di non realizzare il progetto (situazione attuale). In altre parole il progettista deve prevedere l'evoluzione della situazione attuale (senza alcun intervento) e confrontarla con le diverse ipotesi di intervento.

L'obbligo di considerare diverse alternative, insieme ad altre prescrizioni della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale), ha imposto alla pianificazione dei progetti federali un processo decisionale più ordinato e razionale, rendendo più difficile che i progetti vengano decisi esclusivamente per motivi politici. Se per esempio devono essere prese in considerazione diverse possibili localizzazioni per il progetto di una diga, e poi comparate fra loro sulla base di criteri chiaramente definiti, sarà meno probabile che un sito venga scelto perché reca vantaggio a qualche personaggio influente o politicamente importante o a qualche gruppo con interessi particolari. Inoltre l'obiettivo valutazione dell'ipotesi zero obbliga a considerare la domanda se la realizzazione del progetto non comporti più danni che benefici.

### **Misure di riduzione dell'impatto**

Ci sono varie possibilità per ridurre o compensare l'impatto che risulta dall'analisi della VIA. Le misure di mitigazione possono essere molto diverse. Spesso nel-

la progettazione di un intervento sono possibili degli accorgimenti che riducono o eliminano del tutto il suo impatto negativo. Talora sono invece necessarie delle misure per ricostruire altrove quelle caratteristiche ambientali che vanno necessariamente perse con la realizzazione del progetto. Per esempio un progetto di espandere il porto della città di Long Beach comporta inevitabilmente la distruzione di un'area umida costiera che si trova all'interno della zona di espansione. Come misura di mitigazione la città acquisterà diverse aree umide minacciate dallo sviluppo urbano in altre parti della California meridionale ponendole sotto un regime di protezione. L'area totale che verrà acquisita sarà varie volte superiore a quella distrutta.

In un altro caso l'espansione di una discarica comportava il taglio di migliaia di alberi di quercia in una valle interna della California. La misura di compensazione prevista nella VIA fu un costoso progetto di forestazione con querce nell'area circostante. Il progetto comprende anche le cure colturali e il controllo dello sviluppo del bosco fino a maturità e porterà alla fine ad avere un numero di piante di quercia mature almeno doppio di quelle tagliate.

Come si vede il processo di VIA può avere effetti che vanno ampiamente al di fuori del sito del progetto stesso.

### **La partecipazione del pubblico**

Le fasi nel processo di VIA sono due. Nella prima tutte le informazioni, le analisi, le alternative e le misure di mitigazione considerate sono raccolte in un documento provvisorio, che può essere consultato da tutte le istanze pubbliche interessate e anche dal pubblico in genere. Al termine del periodo di consultazione, le raccomandazioni e i giudizi raccolti sono incorporati nella seconda fase, costituita dalla VIA definitiva. Per legge tutte le osservazioni presentate devono essere oggetto di approfondimento.

Questo procedimento rende impossibile che un singolo servizio realizzi un intervento senza consultare gli altri servizi e all'insaputa del pubblico. La partecipazione di tutti coloro che sono potenzialmente

interessati al progetto è almeno resa possibile. I gruppi che rappresentano interessi generali - ma anche particolari - generalmente fanno largo uso di questa opportunità e molto spesso i progetti maggiori sono oggetto di un intenso dibattito durante il periodo di consultazione. Accade abbastanza spesso che dei gruppi chiedano di considerare delle ulteriori alternative.

In questo modo la NEPA ha contribuito, nel corso degli ultimi 2 o 3 decenni, alla crescita della democrazia partecipativa negli USA: vasti settori di popolazione partecipano direttamente alle decisioni governative, invece che delegarle attraverso l'elezione dei propri rappresentanti.

### **Ulteriori e indirette ripercussioni della NEPA**

Negli anni seguenti l'entrata in vigore della NEPA, la maggior parte degli stati ha introdotto anche nella propria legislazione una regolamentazione specifica. La legge della California sulla qualità dell'ambiente, per esempio, richiede una propria VIA per i progetti - sia pubblici che privati - che abbiano un effetto significativo sull'ambiente. E questo ha indotto dei cambiamenti significativi nella pianificazione territoriale e nella progettazione.

Secondo la legge californiana, ogni giurisdizione locale - città o contea - deve prevedere un proprio procedimento per la redazione della VIA. Di conseguenza i procedimenti sono molto variabili nelle diverse amministrazioni, ma vi sono tuttavia alcune caratteristiche che sono comuni a tutti o quasi a tutti. Per le iniziative private, la VIA provvisoria è quasi sempre predisposta da studi privati. Molti di questi si sono attrezzati per essere in grado di predisporre la VIA secondo i requisiti richiesti. Siccome lo studio di impatto comporta valutazioni tecnico-scientifiche specialistiche, alcuni studi impiegano un vasto staff di specialisti. Altri hanno invece uno staff permanente molto ridotto e utilizzano invece gli specialisti (spesso professori universitari) quando ne hanno bisogno. Anche la VIA dei progetti pubblici molto spesso è predisposta da studi privati, ma può anche essere fatta dallo stesso servizio che predispose il progetto. In alcuni



Area sciistica sul Sugarloaf Mountain, Maine.

casi la VIA provvisoria è predisposta da uno studio, mentre quella finale viene redatta dal servizio proponente dopo la prevista consultazione.

In alcune regolamentazioni è ammesso che lo stesso progettista (studio di architettura, di architettura del paesaggio o di ingegneria) predisponga anche la VIA: questo permette di utilizzare le informazioni raccolte per la VIA anche per la progettazione, con la possibilità di pervenire a progetti più compatibili dal punto di vista ambientale. D'altra parte si può controbattere che progettazione e VIA devono essere fatti separatamente al fine di avere delle analisi più obiettive.

### **Vantaggi e svantaggi**

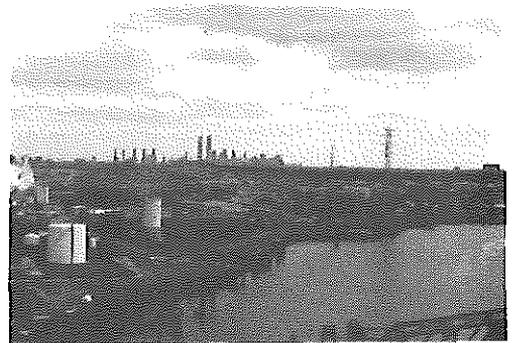
L'esperienza dei 20 anni passati dimostra che dall'introduzione della VIA sono derivati dei benefici importanti e di grande portata. Ma d'altro canto i processi di analisi e di valutazione presentano alcuni problemi seri.

Complessivamente sembra innegabile che la VIA ha permesso un miglioramento generale della qualità dei progetti – sia pubblici che privati – per quanto concerne l'aspetto ambientale. I progetti più dannosi da questo punto di vista generalmente vengono a cadere definitivamente, quando le deficienze ambientali vengono messe in luce. L'obbligo di almeno considerare tutti i fattori ambientali ha portato ad una maggior coscienza ecologica da parte sia dei progettisti che dell'opinione pubblica.

Un beneficio indiretto è costituito dall'aumento delle informazioni ambientali

disponibili. Sia le analisi che i documenti di VIA sono documenti pubblici, disponibili per chiunque e – soprattutto – per chi in futuro dovrà progettare altri interventi nell'area limitrofa. In California c'è una banca dati dove è conservata copia di tutte le VIA redatte nello stato; e molte copie sono conservate nelle biblioteche locali e universitarie. Aumentando la quantità di dati territoriali anche la qualità della progettazione ambientale dovrebbe crescere. Va però rilevato che il tipo di organizzazione di queste informazioni e il modo di renderle accessibili non sono molto efficaci.

Anche i problemi legati al processo di analisi dell'impatto sono considerevoli. Inoltre non c'è dubbio alcuno che i costi di tale processo – sia in termini di denaro che di tempo – sono molto elevati, sia per il proponente del progetto che per il servizio che deve valutarlo. Per il proponente il costo della VIA può essere uno degli elementi di costo più pesanti. La VIA per progetti di grande portata può raggiungere la dimensione di vari volumi, che sovrapposti possono essere più alti di mezzo metro. Se il costo di raccolta di così tante informazioni, che presuppone il lavoro di specialisti di vari settori, è enorme, quello dei ritardi nel processo di valutazione e approvazione può essere ancora maggiore, specialmente per progetti di grandi dimensioni. Non è infrequente che i proponenti aspettino per anni che i loro progetti vengano valutati, analizzati e discussi. Alcuni



Aree umide costiere completamente occupate da industrie chimiche nel New Jersey. Sullo sfondo New York.

sono falliti aspettando la conclusione del processo di VIA.

D'altra parte le fasi di valutazione, analisi e dibattito hanno dei costi elevati anche per i servizi pubblici coinvolti: una valutazione adeguata delle VIA richiede personale altrettanto esperto di quello che predispone gli studi stessi. La gestione dell'intero processo richiede un elevato numero di funzionari e di impiegati. Nelle maggiori città e contee della California, durante gli anni 70, interi nuovi dipartimenti e settori amministrativi sono stati creati per questo scopo.

Ovviamente questi costi ricadono sul consumatore. Talora non ci sono sufficienti mezzi per gestire adeguatamente la materia del VIA e allora possono sorgere dei problemi seri: può succedere che per scarsità di personale i tempi del processo di VIA si dilatino enormemente; oppure - viceversa - che per la pressione del tempo la valutazione dello studio di VIA venga fatta superficialmente, rendendo l'intero processo inefficace.

E - forse con effetto ancora più negativo - la scarsità di personale si è talora risolta in un crescente numero di dichiarazioni negative: il che comporta che il proponente su sua richiesta viene esentato dalla VIA perché il progetto non comporta significative ripercussioni ambientali. Quando scarseggiano personale e mezzi, città e contee possono essere tentate di aderire alle richieste di esenzione per evitare dei costi all'amministrazione: certamente in questo modo si sono verificati degli evidenti abusi. La commissione della contea di Riverside ha per esempio aderito alla richiesta di esenzione per il piano di sviluppo di un'area di oltre 18.000 ha (più grande della città di S. Francisco), che alla fine avrà una popolazione di oltre 50.000 persone. Incredibilmente la commissione accettò che il progetto non avrebbe avuto un impatto significativo sull'ambiente. In realtà il progetto era collocato in un'area con una qualità dell'aria fra le peggiori dello stato e che include alcune colline rocciose, nella quale vivono almeno 3 specie soggette a rischio di estinzione. L'area presenta inoltre alcune cenosi vegetali molto sensibili e si trova in una zona per-

meabile all'interno di un bacino di acqua potabile, mettendo evidentemente a rischio la qualità dell'acqua.

Questo caso evidenzia come lo spirito della legge della VIA possa essere disatteso e negato da governi locali scarsamente coscienti dei problemi della qualità dell'ambiente.

Una difficoltà di fondo della VIA sta nel fatto che essa implica una sequenza di atti e pone la valutazione dell'impatto dopo che la scelta di localizzazione e il progetto sono già stati definiti. Ciò significa che gli effetti ambientali sono spesso considerati solo dopo che decisioni fondamentali inerenti la pianificazione generale, la progettazione e la scelta del sito sono state prese. A questo punto può essere troppo tardi perché le preoccupazioni ambientali possano veramente influire sul risultato del progetto. Alcune giurisdizioni hanno istituito dei procedimenti che impongono ai proponenti di un progetto, ai pianificatori e ai progettisti, di consultare preventivamente degli esperti ambientali prima della scelta del sito e dell'inizio della fase di progettazione. La valutazione ambientale in questo caso inizia dalla prima consultazione e continua attraverso tutta la fase di localizzazione e di progetto. In questo caso l'informazione ambientale può determinare le scelte più importanti fin dall'inizio e influenzare fortemente ogni aspetto del progetto. Questo procedimento di analisi ambientale integrata si è dimostrato più efficace di quello a posteriori.

### **Il futuro**

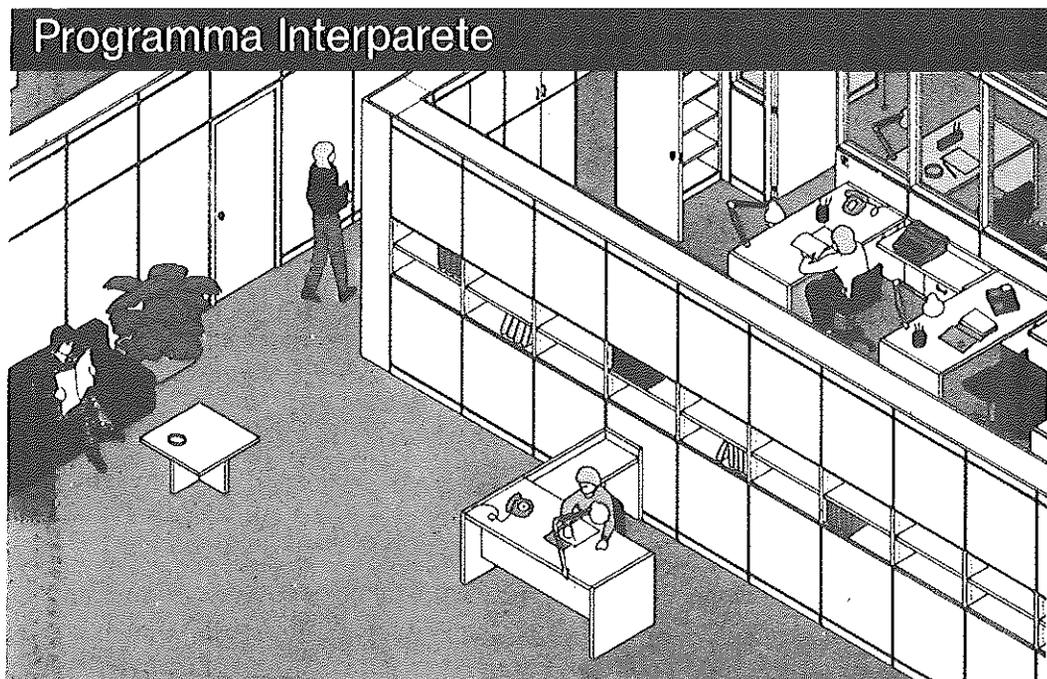
Il procedimento di analisi dell'impatto si è evoluto considerevolmente dopo l'introduzione della NEPA. Tecnicamente è diventato più sofisticato e meglio integrato con le altre politiche pubbliche. Tuttavia il suo costo molto alto rende necessario che in futuro le procedure di analisi siano meglio finalizzate in modo da ridurre le informazioni estranee. Inoltre, crescendo la mole delle informazioni e dei dati già a disposizione, dovrà essere possibile basarsi sulle informazioni esistenti riducendo i costi. Questo dipenderà essenzialmente dalla disponibilità di *database* ben organizzati, in forma computerizzata. Molte agenzie di

pianificazione locali stanno sviluppando archivi di questo tipo.

Ancora più importante sarà la capacità di integrare meglio analisi di impatto e progettazione. Abbiamo compreso che una pianificazione e una progettazione coscienti dei problemi ambientali possono ridurre l'impatto dell'intervento ad un livello

tale da non richiedere la valutazione approfondita da parte di grandi gruppi di esperti. Questo dovrebbe essere lo scopo ultimo della NEPA: l'attuale procedimento di VIA è un passo in questa direzione.

*(traduzione a cura di Francesco Dellagiocoma)*



## Programma Interpretare