

VIS - VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO: UNA PROCEDURA INNOVATIVA A TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA

L'ATTENZIONE AL TEMA DELLA "SALUTE PUBBLICA" È SENSIBILMENTE AUMENTATA NEGLI ULTIMI ANNI, GRAZIE ANCHE ALLA PRESSIONE DELLE COMUNITÀ LOCALI CHE, SEMPRE PIÙ FREQUENTEMENTE, RICHIEDONO INFORMAZIONI E DIMOSTRANO INTERESSE NELL'ESSERE PARTE DEI PROCESSI DI CONDIVISIONE DELLE DECISIONI SU PIANI/PROGETTI CHE HANNO POTENZIALI RICADUTE SOCIALI E SANITARIE

La discussione che da anni si sta sviluppando in Europa ed anche in Italia in tema di salute pubblica ha avuto ripercussioni positive nel panorama normativo delle procedure di valutazione ambientale, finalizzate a ricomprendere il concetto di tutela e garanzia di salute e benessere dell'uomo nella individuazione degli impatti delle trasformazioni indotte dalle opere.

UN NUOVO PARADIGMA

L'approccio metodologico incarnato dalle procedure di valutazione ambientale di piani/programmi e progetti sul tema della salute pubblica, si è basato, sia a livello comunitario (Direttiva VIA 2014/52/UE) sia nazionale (D.Lgs 152/2006 e ss.mm.e ii.), sulla qualità ambientale e sugli impatti delle modifiche che l'opera/progetto induce sull'ambiente.

L'approccio della Normativa ambientale in tema di protezione della salute umana è stato finora fondamentalmente di tipo preventivo, indicando i limiti ai fattori di pressione che possono determinare un impatto sulla salute.

La valutazione dello stato di qualità ambientale è stata, pertanto, finalizzata alla verifica la compatibilità delle conseguenze dirette e indirette delle opere e del loro esercizio con gli standard

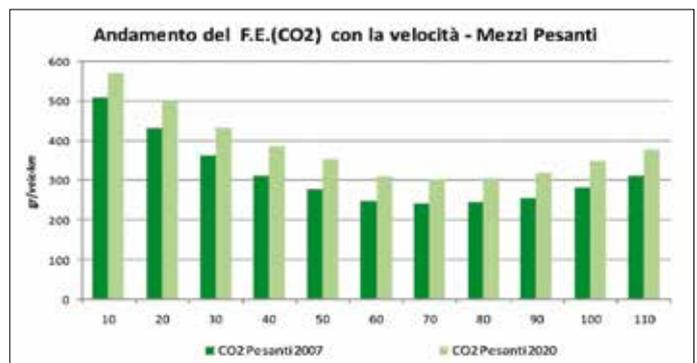
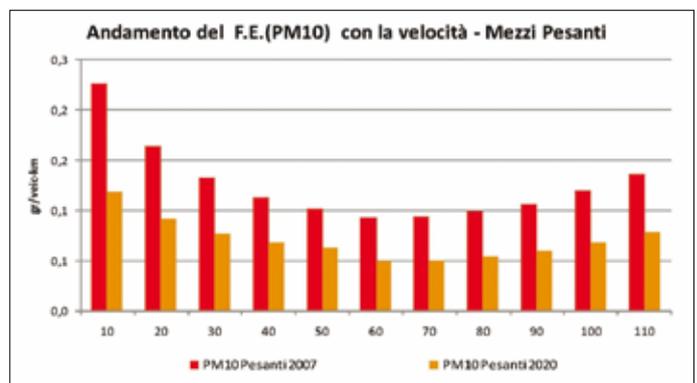
ed i criteri per la prevenzione dei rischi riguardanti l'impatto sanitario a breve, medio e lungo periodo.

Infatti, all'interno degli Studi di Impatto Ambientale, l'analisi della componente salute pubblica è stata generalmente sviluppata in relazione agli aspetti che possono influire sullo stato di salute dell'uomo, con particolare riferimento:

- le emissioni di inquinanti in atmosfera;



1. Nell'ambito delle procedure ambientali l'individuazione degli impatti indotti dalle opere è stata condotta attraverso la valutazione della qualità ambientale del contesto interessato



2. Esempio di output di analisi, attraverso modellazione COPERT IV, dei fattori di emissione (F.E.) di PM10 e CO₂ di mezzi pesanti utilizzati durante la fase di cantiere di un'opera stradale



3. La procedura di VIS è stata concepita, parallelamente alla procedura di VIA, al fine di integrare gli effetti sulla salute nelle valutazioni degli impatti delle opere sul territorio, costituendo pertanto uno strumento a supporto dei processi decisionali e intervenendo prima che questi siano realizzati

- l'alterazione del clima acustico;
- l'insorgere di vibrazioni;
- l'insorgere di campi elettromagnetici.

A partire dalla definizione dei livelli di emissione e di concentrazione delle sostanze inquinanti presenti in atmosfera allo stato attuale, le analisi effettuate attraverso appositi modelli previsionali hanno consentito di stimare le concentrazioni prodotte durante la fase di cantiere, nonché quelle durante la fase di esercizio dell'infrastruttura. I risultati delle simulazioni effettuate erano messe a confronto con i limiti di riferimento normativo, al fine di evidenziare eventuali superamenti e adottare idonee misure di mitigazione dell'impatto.

Sebbene le procedure di VIA contemplassero esplicitamente l'opportunità di integrare le valutazioni ambientali con un'analisi degli impatti sulla salute, la prassi mostra che finora ciò si è realizzato solo in una ridotta minoranza di casi. La necessità di processi ad hoc per giudicare gli impatti sanitari ha portato ad una sempre più matura riflessione sul tema, con il conseguente sviluppo di sperimentazioni riguardo all'applicazione di una procedura di valutazione di impatto sanitario dei progetti.

LA VIS VERSO UNA EVOLUZIONE NORMATIVA

La recente riforma della Valutazione Impatto Ambientale (VIA) avviata attraverso il Decreto Legislativo 16/06/2017, n° 104, che modifica la parte II e i relativi allegati del D.Lgs. 03/04/2006, n° 152 (c.d. Codice dell'Ambiente) per adeguare la Normativa nazionale alla Direttiva n° 2014/52/UE, ha attuato una consistente innovazione nelle procedure.

Secondo il nuovo orientamento normativo, anche il concetto di salute pubblica e la relativa valutazione dell'impatto delle opere su di essa trova una sua codifica, costituendo, solo per alcune categorie di progetti, una vera e propria procedura di Valutazione di Impatto Sanitario (VIS), così come stabilito dall'art. 12, comma 2 (Sostituzione dell'articolo 23 del D.Lgs. 152/2006).

La Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (WHO) è "una combinazione di procedure, metodi e strumenti attraverso i quali è possibile valutare i potenziali effetti sulla salute della popolazione di una politica, di un piano o programma e la distribuzione di tali effetti tra la popolazione".

Riguardo ai contenuti della VIS, l'articolo 2 del D.Lgs. 104/2017 (Modifiche all'art.5 DLgs 152/2006), introducendo il comma 5-bis, rinvia alle linee guida predisposte dall'Istituto Superiore di Sanità. Inoltre, per le attività di controllo e di monitoraggio relative alla Valutazione di Impatto Sanitario l'autorità competente si avvale del predetto Istituto Superiore di Sanità, che opera con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Nel corso degli ultimi anni sono state elaborate, a livello regionale e provinciale, diverse linee guida che contengono i principali riferimenti per la redazione della componente "salute pubblica" all'interno degli Studi di Impatto Ambientale (SIA) e degli Studi preliminari ambientali:

- linee guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA e AIA) dell'ISPRA, Febbraio 2016;
- documento finale del progetto "Linee Guida VIS per valutatori e proponenti - T4HIA" del CCM - Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie del Ministero della Salute, Giugno 2016;
- linee guida per la VIA sulla componente salute pubblica, approvate dalla Regione Lombardia il 24 Gennaio 2014, con DGR n° X/1266.

In alcuni casi, alle linee guida sono allegati alcuni strumenti, sperimentati in varie Regioni, composti da una serie di check-list che hanno l'obiettivo di accompagnare il processo e che assicurano la verifica di tutte le componenti coinvolte. L'obiettivo unitario è quello di innalzare la qualità dei rapporti di valutazione di impatto ambientale, sia da parte dei proponenti, ai quali spetta il compito di redigere lo studio, sia da parte dell'Autorità competente che deve valutarlo.

Uno studio per la valutazione dell'impatto sanitario necessita, pertanto, di un gruppo di esperti, inclusi gli stakeholder, attraverso i quali rendere possibile l'integrazione delle competenze strettamente ambientali con quelle sanitarie per giungere ad una valutazione più completa degli impatti delle opere sul territorio.

LA METODOLOGIA DELLA VIS

Come proposto da OMS (WHO, October 9, 2012, World Health Organization, Health Impact Assessment HIA - The HIA Procedure) e come ripreso nei documenti normativi/linee guida, la procedura su cui basare una VIS deve prevedere le seguenti fasi:

- screening: valutazione se il programma/il progetto proposti coinvolgono effetti sulla salute;
- scoping: determinazione di quali effetti sulla salute saranno esaminati, con quali modalità e su quale popolazione;
- assessment: valutazione del rischio vera e propria. Caratterizzazione della popolazione interessata dagli impatti, compresi i gruppi più vulnerabili, importanza degli impatti in termini di probabilità e magnitudo, identificazione di alternative, stima delle incertezze;
- reporting: redazione di un rapporto dettagliato delle attività condotte, dalla letteratura scientifica consultata ai modelli, i dati ambientali e sanitari utilizzati, le valutazioni condotte, le incertezze stimate, il piano di monitoraggio predisposto;
- monitoring: definizione del piano di monitoraggio ambientale e sanitario necessario per la verifica delle valutazioni condotte.

La VIS, come percorso procedurale che parte dallo screening e arriva al monitoraggio, ha nel "risk assessment" (RA) la sua fase centrale, nel quale vengono quantificati i potenziali impatti sulla salute, integrando i dati di carattere ambientale con gli scenari

di esposizione selezionati in funzione delle conoscenze acquisite durante la fase di scoping. La procedura di Risk Assessment sanitario viene sviluppata secondo due approcci:

- tossicologico, nel quale si correlano i dati tossicologici con il livello di esposizione, al fine di stimare quantitativamente il rischio derivante dall'esposizione a sostanze tossiche o cancerogene;
- epidemiologico, basato sull'uso di relazioni empiriche esposizione-risposta, ovvero su studi di popolazioni reali esposte all'effettivo mix di inquinanti dei quali il fattore/i di rischio studiato costituisce un appropriato indicatore.

Al fine di assicurare il controllo degli effetti significativi sull'ambiente derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio delle opere per le quali è stata stabilita una potenziale relazione con effetti sanitari, nella fase di Monitoring viene definito un piano di monitoraggio che richiede l'individuazione del set di parametri che andranno opportunamente raccolti, secondo le modalità e periodicità concordate con gli Enti preposti al controllo, per poter condurre la valutazione degli effetti sulla salute in accordo con l'attuazione dell'opera.

La metodologia della VIS si avvale di diverse competenze sia nel campo strettamente ambientale sia in quello epidemiologico, tossicologico, statistico, medico, sociologico, di comunicazione e di partecipazione, al fine di rendere più completo il processo



5A e 5B. I monitoraggi delle componenti ambientali che hanno effetti sulla salute umana, quali ad esempio l'inquinamento acustico prodotto durante la fase di cantiere, devono seguire le fasi ante, corso e post operam

che parte dalla acquisizione delle conoscenze e termina con la valutazione ed il monitoraggio degli effetti sulla salute della popolazione. In tal senso, diviene sempre più imprescindibile adottare un approccio di carattere meramente tecnico-scientifico quando si affrontano le questioni di tipo sanitario.

LA VIS: UNA PROCEDURA PARTECIPATIVA?

Come è stato definito in alcuni casi di applicazione della VIS, tale procedura può costituire uno strumento di "negoziato sociale".

Per coinvolgere e informare le popolazioni interessate dalla realizzazione di un'infrastruttura o un impianto, è stato potenziato lo strumento del dibattito pubblico, come previsto dal Codice Appalti (D.Lgs. 50/2016). Il coinvolgimento della popolazione nei processi di valutazione può, quindi, costituire uno strumento fondamentale per migliorare l'efficacia della procedura di VIS, favorendo un rapporto di fiducia tra istituzioni, cittadini e proponenti delle opere sul territorio.

Quando tale processo partecipativo diventa fallimentare? Quando viene percepito dalla comunità locale come un tentativo di giustificare decisioni già prese, limitando il confronto alle fasi finali del processo, ovvero quando diviene uno strumento di persuasione anziché una occasione di rendere realmente inclusivi i processi decisionali. Nonostante le difficoltà, esistono ormai numerose esperienze positive di partecipazione ai processi decisionali, anche in Italia. I processi decisionali partecipati, oggi più che mai, divengono strumenti fondamentali delle politiche territoriali che devono rispondere ai bisogni delle comunità su cui quelle stesse decisioni avranno un impatto.

Infine, considerato il diffuso atteggiamento di diffidenza nei confronti delle opere infrastrutturali e dell'industria, sarebbe auspicabile un supporto per i Proponenti dei progetti a livello di rappresentanza e di comunicazione sui temi che interessano la salute della popolazione. Solo un confronto istituzionale e tecnico-scientifico trasparente, privo di pregiudizi ed orientato al benessere della collettività, può consentire una valutazione efficace e serena delle opere che coinvolgono le comunità locali. ■



4. Le fasi della VIS secondo le LL.GG. VIS per valutatori e proponenti - T4HIA" del Centro per il controllo e la prevenzione delle malattie del Ministero della Salute, Giugno 2016

(1) Ingegnere, Amministratore Unico della VDP Srl e Consigliere OICE con delega all'Ambiente
(2) Architetto, Project Manager della VDP Srl