

LA VAS E LO SVILUPPO SOSTENIBILE: PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLA VAS E ALCUNI PROBLEMI APERTI NEL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA¹

Ilaria SALZANO¹ e Federica SCIPIONI²

1. Università di Napoli “Federico II”,

Dipartimento di Conservazione dei beni architettonici ed ambientali

Via Roma 402, 80132 – Napoli Tel. 081 2538648 – Fax 081 2538649 e-mail: ilariasalzano@libero.it

2. ENEA Frascati (Italian Agency for New Technologies, Energy and Environment)

Via E. Fermi, 45 - 00044 Frascati (Roma) tel. +39 06 94005785 - fax +39 06 94005114

e-mail: scipioni@frascati.enea.it

SOMMARIO

Il lavoro intende analizzare i principali problemi aperti posti dal recepimento della direttiva 2001/42/UE nel nostro ordinamento. Non esistendo ancora oggi una legge nazionale di riferimento che recepisca la direttiva e che detti alcuni elementi applicativi e di ordine metodologico, lo studio, lungi dall'essere un tentativo esaustivo di risoluzione dei problemi aperti per l'applicazione della VAS, tenta di “fare il punto” su alcune questioni aperte per una corretta applicazione della VAS, soprattutto a livello locale. Finalità del paper è, perciò, non tanto l'analisi della direttiva sulla VAS, quanto piuttosto un'analisi critica delle problematiche aperte, tentando di fornire elementi per una soluzione: ambito di applicazione della direttiva e rapporti col procedimento/soggetti della pianificazione, procedura e metodologia, contestualità della valutazione rispetto alla definizione del piano e del programma, la partecipazione del pubblico e degli stakeholders, il ruolo degli attori nel processo di programmazione e di valutazione, metodologie di partecipazione.

Tali problematiche dovranno essere affrontate dal legislatore per far sì che l'applicazione in concreto della procedura di VAS esca dalla fase di sperimentazione per diventare un utile strumento di supporto alla programmazione.

¹ Il contributo è tratto dalla ricerca, svolta dall'ENEA in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dal titolo: “La valutazione economica del danno ambientale e i distretti industriali”. L'articolo è il risultato del lavoro congiunto degli autori, in particolare I. Salzano ha curato i §§ 3, 4.2, 4.6; F. Scipioni i §§ 1, 2, 4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 5.

1 INTRODUZIONE

La necessità di recepire la direttiva 42/2001/CE che introduce la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a piani e programmi implica necessariamente una riflessione sulle metodologie da adottare, sul livello di pianificazione cui applicare la VAS, sul coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione, sul ruolo della partecipazione e del monitoraggio.

La Direttiva comunitaria descrive i requisiti minimi cui fare riferimento per una sua corretta applicazione, ma non elenca in maniera esaustiva la tipologia di piani cui applicare la VAS e detta le fasi entro cui si deve esplicitare il processo. Chiaramente non entra nel dettaglio delle metodologie di applicazione e dei soggetti - istituzionali e non - coinvolti nel processo, limitandosi a definire alcuni principi di base.

Escludendo la valutazione ambientale per i Fondi Strutturali, attraverso una ricognizione delle esperienze VAS realizzate o in corso di realizzazione a livello regionale a vario titolo realizzate, ed una sistematizzazione di interventi legislativi regionali in materia e di esperienze concrete sul campo, si possono trarre alcune importanti conclusioni sullo stato dell'arte e sui problemi ancora aperti.

Il paper cercherà di affrontare, in maniera sintetica e senza pretese di esaustività, alcuni dei problemi aperti che, da un'applicazione nella pratica delle procedure di VAS si sono incontrati.

2 LA VAS E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'analisi scientifica nell'ultimo quinquennio ha teso ad allargare il concetto classico di sostenibilità ambientale fino a considerare anche un quarto pilastro della stessa: la sostenibilità istituzionale.

I tratti distintivi di un sistema sostenibile, quindi, sono dati dalla:

- ✓ sostenibilità economica, ovvero uno sviluppo economico in grado di assicurare un aumento del reddito e adeguati livelli di occupazione;
- ✓ sostenibilità sociale, ovvero una società più equa che garantisca anche ai più deboli adeguate condizioni di vita dignitose e pari livelli di "capacità", nel significato dato da Sen, cioè un sistema sociale che ampli le capacità/possibilità di scelta degli individui;
- ✓ sostenibilità ecologica, sia a livello locale che globale;
- ✓ sostenibilità istituzionale, ovvero un quadro delle Istituzioni di governo basate sull'efficienza e l'efficacia dell'apparato amministrativo sia nelle fasi di gestione, più o meno diretta, che di regolazione e controllo, oltre che di negoziazione tra interessi/obiettivi diversi basata su una forte partecipazione democratica.

I quattro elementi sono interdipendenti. La qualità della vita consta di molte componenti e non si ottiene per somma algebrica di diversi elementi, questi non sono tra loro perfettamente sostituibili e devono essere presenti tutti contemporaneamente affinché si parli di sviluppo sostenibile e per evitare elevati costi sociali di tipo ambientale che si sottraggono al valore aggiunto territoriale.

L'attuazione di politiche di sistema per risultare efficace, sinergica e coordinata richiede meccanismi di regolazione e di controllo super partes guidati dall'interesse generale e dall'equità. Non si può prescindere da una Pubblica Amministrazione efficiente ed efficace, capace di essere il punto di riferimento per la costruzione di un processo partecipato e consapevole alle scelte e, quindi, di coesione sociale.

I diversi approcci al problema della sostenibilità, necessitano della ricerca di un compromesso fra istanze/valori/obiettivi molteplici, eterogenei ed anche conflittuali. La questione è come ridurre il conflitto, ed al suo interno, fino a che punto la sostenibilità è negoziabile. Il processo di natura negoziale è imprescindibile nelle politiche sulla sostenibilità perché altrimenti si rischia di non riuscire a mettere in atto (attivare) le capacità progettuali o di analisi, in quanto non adeguatamente calate nella realtà del processo politico-decisionale locale. Una visione ampia ed orientata al perseguimento del pubblico interesse è fondamentale per la composizione di interessi particolari e privatistici che, sebbene comprensibili in sé, non garantiscono il raggiungimento di posizioni ottimizzanti ed eque per la collettività. La sostenibilità istituzionale è da considerarsi, pertanto, un requisito della sostenibilità al pari dei tre più "classici" (economia, ecologia, società) e conferisce maggiore concretezza alla definizione di qualità della vita intesa come "possibilità di scelta". Uno degli strumenti che introietta la possibilità di scelta è la Valutazione Ambientale Strategica, metodo individuato per esaltare l'intrinseca capacità dello sviluppo di autosostenersi nel tempo.

3 FINALITÀ E PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLA VAS

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) introdotta nella Comunità Europea dalla Direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente dovrà essere recepita nel nostro ordinamento nazionale dal luglio 2004.

Le finalità della direttiva, perfettamente in linea con i principi generali della politica ambientale contenuta nell'art. 174 del trattato CE e con il VI programma d'azione per l'ambiente, sono:

garantire che gli effetti ambientali dell'attuazione di determinati piani/programmi siano presi in considerazione già nella fase di elaborazione degli stessi e non solo in quella di adozione;

andare a vantaggio delle imprese e del mercato fornendo un quadro d'azione coerente con gli obiettivi di sostenibilità. Le decisioni prese avvalendosi di un insieme di informazioni pertinenti in materia ambientale aiuta le imprese a individuare soluzioni più efficienti e sostenibili;
contribuire ad elevare il livello di protezione dell'ambiente.

Gli elementi chiave che permettono, in una Valutazione Ambientale Strategica, di perseguire detti principi sono:

- il momento in cui viene realizzata;
- gli obiettivi, le alternative ed i possibili effetti del piano o programma;
- i soggetti coinvolti;
- l'informazione;
- il monitoraggio.

4 L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA ED I PROBLEMI APERTI

Dall'esame della direttiva, sembrano emergere alcuni elementi fondamentali e tuttora problematici nella sua applicazione che possono essere così sintetizzati e che verranno discussi nel proseguo del testo

1. l'individuazione precipua dei piani e dei programmi da sottoporre a VAS, sia di livello nazionale che di livello regionale/locale, e quindi l'area vasta di riferimento;
2. contestualità della valutazione ambientale rispetto alla definizione del piano/programma;
3. la partecipazione del pubblico e degli stakeholders: quali soggetti coinvolgere;
4. stabilire un approccio alla valutazione che sia il più possibile omogeneo;

4.1 L'ambito di applicazione della Direttiva: i piani e i programmi

La Direttiva si applica ai piani e programmi che siano previsti da disposizioni legislative, regolamentari, amministrative (art. 2), compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, e che siano:

elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale, oppure predisposti da un'autorità per essere approvati mediante una procedura legislativa, dal Parlamento o dal Governo;

previsti da disposizioni legislative, regolamentari, amministrative.

Entrambe le condizioni devono sussistere contemporaneamente.

I piani/programmi possono essere elaborati e adottati da autorità differenti, ma l'idea alla base di questa disposizione è che ci sia sempre un requisito di forma. Mentre la dicitura “approvati mediante una procedura legislativa, dal Parlamento o dal Governo”, va intesa nel senso più ampio di atti approvati anche da Enti Locali, non solo dal livello centrale. L'interpretazione contraria sarebbe troppo restrittiva, considerato anche il passaggio di competenze dallo Stato agli Enti Locali.

Inoltre, un importante requisito è dato dalla “previsione in disposizioni legislative, regolamentari, amministrative”².

Il campo di applicazione individuato dalla Direttiva risulta essere, specificato in modo generico, tenendo fermi però alcuni paletti determinati in negativo piuttosto che in positivo. (Toglierei anche questa frase o va meglio specificata... non riesco a capire bene!!!)

Il ruolo, degli Stati Membri e delle Istituzioni locali, nell'individuazione dei piani e dei programmi che rientreranno nel campo d'applicazione della direttiva è fondamentale.

Come d'altronde risulta fondamentale il loro ruolo nel coordinamento delle procedure, al fine di evitare inutili duplicati ed appesantimenti burocratici e.

Rimane da definire a quale livello di piano applicare la VAS in Italia.

In pratica va valutato il rapporto che esiste tra piani territoriali regionali e provinciali, il piano regolatore generale ed i piani particolareggiati, ovvero esecutivi ed attuativi. Pertanto, rispetto alla miriade di piani settoriali e specifici che hanno “frazionato” il territorio rendendo impossibile una visione del territorio ad ampio raggio e nel lungo periodo, la VAS, ci riporta probabilmente “indietro” invitandoci a riflettere su territori “più ampi” e soprattutto “prima” di aver preso delle decisioni.

4.2 Contestualità della valutazione rispetto alla definizione del piano e del programma: quando fare una VAS

roba In riferimento all'aspetto della contestualità della valutazione rispetto alla definizione del piano e del programma, essa implica la piena integrazione degli aspetti ambientali e, in particolare, degli impatti attesi negli strumenti di pianificazione e programmazione.

Il problema è in quale fase di predisposizione del piano ciò debba avvenire.

La VAS, infatti, può essere concepita in diversi modi:

² Si prevedono poi alcune tipologie di piani che rispondano ad alcune caratteristiche: A. I piani e i programmi di cui ai §§ 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

B. Fatto salvo il § 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, che: A) sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, B) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

1. una valutazione dei rischi e delle opportunità ambientali presenti in un dato territorio interessato dal piano di sviluppo;
2. una valutazione preventiva e sistematica degli effetti ambientali connessi con una determinata politica di sviluppo effettuata in modo integrato all'interno del piano.

La differenza fondamentale tra i due approcci sta nel fatto che nel primo la VAS nasce come una sorta di “documento aggiunto” al piano e al programma, mentre nel secondo nasce contestualmente ad esso: è il piano stesso che si forma in una logica di pianificazione ambientale, dove la sostenibilità si intreccia strettamente con la formazione dello stesso.

La differenza, pertanto, non è né teorica né puramente accademica, al contrario, è sostanziale. Nel primo caso ci si trova di fronte ad una sorta di procedura di valutazione espletata nuovamente sul modello della VIA ma applicata ai piani e ai programmi. In questa accezione, la procedura di VAS è come un'ulteriore procedura di valutazione, oltre quella economico-finanziaria, cui viene sottoposto un piano/programma. Di conseguenza, anche dal punto di vista burocratico, ci sarà un soggetto deputato ad esprimere un parere e a valutare la coerenza degli obiettivi di sviluppo con le opportunità e le criticità e i rischi ambientali evidenziati nella fase di analisi dell'ambiente. In questo modo, si attribuisce a uno specifico soggetto della Pubblica Amministrazione (PA) uno specifico potere in merito alla definizione e all'approvazione del piano/programma.

Il piano potrebbe essere, però, la risultante di logiche diverse, magari anche partecipate e condivise: in tal caso la questione è se sia credibile che una procedura di valutazione di un piano/programma sostanzialmente definito possa avere reali capacità di incidenza sulla direzione presa dal piano/programma stesso. Soprattutto quando esso è già oggetto di una concertazione degli obiettivi e di sviluppo locale con i diversi soggetti, pubblici e privati, portatori di interessi.

In questo primo caso si rischia di aggiungere una ulteriore procedura di valutazione che, per come è concepita, finisce per diventare più un “intralcio” che non un'analisi da cui far scaturire possibili sentieri di sviluppo sostenibile.

Nel secondo caso la valutazione ambientale è un tutt'uno con il processo di formazione del piano. Esso nasce, quindi, in una logica di sostenibilità, è inscritto in essa, e le finalità da perseguire con il piano di sviluppo sono attentamente e adeguatamente valutate alla luce dei complessi requisiti economici, sociali, ambientali e istituzionali necessari per qualificare come sostenibile un piano.

Individuati i differenti tipi di approcci temporali alla valutazione, si può specificare che la valutazione ex ante può avvenire:

- prima di prendere qualunque decisione, quando cioè, l'idea iniziale può prendere strade differenti;
- prima di prendere la decisione definitiva, ma con scenari abbastanza chiari e con effetti di breve e medio periodo discretamente delineati (valutazione ex ante degli effetti);

- immediatamente prima di avviare la fase operativa, dopo aver scelto le strategie (valutazione ex ante dell'implementazione) (Bezzi, 2002).

Pertanto, va fatta una ulteriore distinzione tra valutazione ex ante tout court e valutazione ex ante intesa quale selezione di progetti. Nel primo caso la costruzione di scenari e ipotesi si basa sulla maggior quantità di informazioni disponibili tratte da fonti diverse: di questo scenario si hanno già in Italia alcune importanti sperimentazioni, il cui valore scientifico appare incontrovertibile, ma il cui effetto sugli aspetti programmatici è da verificare.

Nel secondo caso la valutazione si basa quasi esclusivamente sulle dichiarazioni presenti nel progetto da valutare; la qualità delle informazioni e l'interpretazione hanno carattere molto implicito, relativo, cioè, solo all'argomentazione fornita.

Le due valutazioni dovrebbero, pertanto, essere consequenziali per fornire "risposte valutative" più efficaci. In sostanza, per ciascuna valutazione va "costruito" il disegno della ricerca valutativa (Bezzi, 2002), utile a tutti i livelli della valutazione per cercare di costruirne le fasi e giungere ad un prodotto utile non solo al decisore, ma anche all'intera collettività coinvolta dal piano/processo.

4.3 Il ruolo degli attori nel processo di programmazione e di valutazione

La partecipazione è un aspetto fondamentale dello sviluppo sostenibile: senza di essa non esiste futuro sostenibile.

Non esistono al riguardo delle prassi o delle metodologie standardizzate e tanto meno la direttiva prevede delle procedure specifiche: si limita a ribadire la centralità e a prescrivere l'effettuazione, rimandando alla normativa di recepimento.

La partecipazione non è solo raccomandata, ma senza di essa si vanifica sostanzialmente il processo di analisi e di programmazione, bloccando nei fatti, se non nelle intenzioni, la progettazione degli interventi.

I processi partecipativi più interessanti a livello ambientale si ritrovano nelle varie esperienze di AG21 svolte in Italia. Dalle esperienze svolte nelle nostre ricerche, ma anche dal confronto con altri gruppi di ricerca e consulenza operanti sul territorio nazionale, si può ipotizzare di individuare una proposta di modificazione delle linee guida della VAS, da sottoporre naturalmente a discussione delle comunità scientifica e delle istituzioni nazionali ed internazionali, che superi l'attuale emipasse nella partecipazione.

Tale modalità presenta almeno cinque ordini di vantaggi:

1. il sondaggio è ormai supportato da tecniche validate di analisi statistiche,
2. è affidabile e più economica come metodologia di reperimento dati sulla percezione e sui bisogni rispetto ad altri metodi di monitoraggio.
3. consente di valutare con precisione la comunità antropica di riferimento sia nell'uso delle risorse, che degli interessi territoriali ed ambientali.

4. Permette di monitorare, rapidamente e senza impegno da parte dei decisori, di monitorare le percezioni della situazione ambientale, definendo una gerarchia di problematiche ed emergenze, sia sociali che ambientali o economiche, sia prima che dopo il piano.
5. riporta gli esperti nel loro ruolo di supporto tecnico, e ogni altro soggetto negli alvei della sua propria specifica responsabilità, essendo per definizione casuale e slegato da centri di potere o consenso, politico, economico, scientifico.

Analogamente, lo strumento metodologico della Valutazione Contingente appare attualmente come possibile strumentazione tolta (scientificamente valicata NON LO SCRIVEREI) per determinare il livello di intersezione economica tra necessità di intervento per le emergenze ambientali e limitate dimensioni economiche dei possibili interventi.

La valutazione contingente, attuata attraverso sondaggi nella comunità antropica di riferimento, consente inoltre di separare, e di quantificare quindi, i costi ed i vantaggi attesi di eventuali piani di sviluppo economico, ed i costi ed i vantaggi attesi di interventi sulle emergenze ambientali, da parte delle popolazioni destinatarie degli interventi stessi.

4.4 Il ruolo degli attori nel processo di programmazione e di valutazione

La valutazione ambientale è un processo complesso, multidimensionale e multidisciplinare. Queste sue caratteristiche fanno sì che i soggetti, gli attori coinvolti nel processo siano molteplici e a composizione variabile.

In linea generale si può fare riferimento ad alcune grosse tipologie di soggetti: a) i soggetti istituzionali b) i cosiddetti “portatori di interesse”, c) i tecnici.

Si tratta di categorie individuate in maniera abbastanza generale e, così definite, non si calano correttamente nella realtà di riferimento. La Direttiva costituisce sicuramente un punto di partenza, ma non sufficiente per individuare i soggetti in maniera univoca e meno indeterminata.

Spetta, quindi, allo Stato Membro ed alle Autorità Regionali declinare con maggiore grado di determinazione i soggetti da includere nel processo di valutazione, in quali fasi e con quali ruoli.

Per quanto riguarda i soggetti istituzionali, essi sono dotati di poteri decisionali e di programmazione ed hanno il potere di decidere e di valutare in base a un vincolo formale. Ci sono poi i soggetti portatori di interessi di diverso tipo: economici, legali, politici. Essi esprimono una visione sulle modalità dello sviluppo e hanno, quindi, interesse a che essa venga adeguatamente considerata.

Infine, c'è la categoria dei tecnici, portatori di un sapere specifico che aiuta nel processo di pianificazione e valutazione nell'enucleazione dei problemi e nella loro analisi, oltre che nella

individuazione di alternative e soluzioni possibili, anche per confronto tra esperienze diverse di VAS. Tra i tecnici vanno anche considerati i soggetti esterni, quali i valutatori.

E' evidente che, così definite, si tratta di categorie molto vaste e confuse, non utili per giungere a una soluzione operativa.

E' la natura stessa del piano e della valutazione che rende impossibile determinare a priori, con precisione, i soggetti coinvolti e da coinvolgere.

Per definire più accuratamente i termini del problema, occorre ricordare che l'attività di pianificazione non è univocamente determinata, così come quella di valutazione: gli obiettivi che si perseguono, le modalità individuate per il loro raggiungimento e l'area vasta oggetto della pianificazione e valutazione sono elementi non definibili a priori in modo univoco, ma la loro qualificazione risulta determinante per definire il network di attori da coinvolgere.

Il primo problema è, quindi, determinare cosa è "piano" e quali sono gli scopi della valutazione per poter circoscrivere il problema della individuazione dei soggetti da coinvolgere nelle diverse fasi della pianificazione e della valutazione.

Infatti, un primo step nella determinazione degli attori coinvolti nel processo di pianificazione e valutazione ambientale risiede proprio nella precisa individuazione dell'oggetto del piano e dell'estensione territoriale della sua portata e dei suoi effetti.

In questo modo, si circoscrive l'ambito territoriale di interesse e, di conseguenza, anche gli attori istituzionali risultano "naturalmente" determinati, almeno per quanto riguarda i soggetti con poteri decisionali, grazie al ricorso alle categorie delle unità amministrative di competenza che, formalmente, hanno il potere-dovere di agire.

E' ovvio che la competenza amministrativa risulta determinante, trattandosi di pianificazione, ma non deve essere concepita come una "scorciatoia" né, soprattutto, come criterio "chiuso" e onnicomprensivo. Se così fosse, non si renderebbero attuali e non si applicherebbero pienamente i principi della valutazione ambientale e della pianificazione, ovvero l'essere interdisciplinare e multidimensionale, oltre che essere un processo partecipato e condiviso.

Chiaramente, il decisore rimane infine l'ultimo cui spetta la decisione definitiva e la responsabilità della stessa, ma rimane sua precisa responsabilità anche la ricerca del più vasto consenso possibile intorno alle idee di sviluppo che prospetta al territorio che governa, e della convergenza di interesse configgenti.

Il ruolo del decisore politico è perciò centrale e contribuisce fortemente a determinare la qualità dell'intero sistema di partecipazione e di condivisione di interessi nonché di visioni sottostanti il piano. Risulta quindi necessario migliorare le capacità di progettazione dell'azione partecipativa, che appare a tutt'oggi ancora troppo legata nei decisori, alle singole e già precostituite, "capacità" dei singoli personaggi.

Per quanto riguarda gli altri soggetti cosiddetti istituzionali, questi non si esauriscono nel solo decisore politico al livello amministrativo ritenuto opportuno.

Infatti, occorre citare almeno:

- ✓ l'autorità di programmazione;
- ✓ i responsabili delle politiche ambientali;
- ✓ i settori e i direttori dei servizi previsti all'attuazione dei programmi di sviluppo;
- ✓ le agenzie/enti ambientali e di pianificazione.

L'autorità di programmazione ha il compito di trasformare la visione di sviluppo in un dettagliato piano, con l'indicazione di obiettivi, azioni, risorse finanziarie ed umane necessarie, indicatori socio-economici ambientali di riferimento e di target. La redazione del piano richiede competenze tecniche multidisciplinari, altrimenti si corre il rischio di perdere quella visione d'insieme necessaria per lo sviluppo sostenibile. Occorrerebbero, quindi, nuclei di programmazione/valutazione multidisciplinari e capaci di integrare competenze specifiche diverse, senza che ognuno tenti di far prevalere il proprio angolo visuale piuttosto che un altro. In questo modo, infatti, si rischia di avere progetti di sviluppo e di valutazione monodimensionali quando sono proprio questi che contraddicono i principi dello sviluppo sostenibile, non rendendolo attuale.

A tutt'oggi non sempre si ritrovano autorità di programmazione in tutte le regioni e, all'interno delle stesse, ad ogni livello dell'azione amministrativa, o per lo meno autorità che abbiano esplicite finalità di questo genere.

Una ricognizione della struttura amministrativa regionale e la verifica di soggetti/enti con funzioni di programmazione sarebbe un'operazione opportuna, anche ai fini dell'applicazione della Direttiva sulla VAS, così da poter individuare con chiarezza il soggetto, o i soggetti, responsabili. Infatti, oltre alla possibilità che non ci sia un unico soggetto istituzionalmente deputato a ciò, che avochi a sé tutte le funzioni di programmazione, esiste anche l'eventualità che queste possano essere divise tra più soggetti. In questo caso, comprendere i criteri per la suddivisione dei compiti e il sistema di relazioni costruito appare un'operazione fondamentale.

I responsabili delle politiche ambientali e le autorità ambientali, invece, hanno il basilare e specifico compito di favorire l'integrazione delle tematiche ambientali all'interno delle politiche settoriali: essi sono portatori di una visione trasversale delle politiche di sviluppo sostenibile e debbono facilitare quest'allargamento dell'ottica visuale nei responsabili delle politiche settoriali. Sono portatori, inoltre, di competenze tecniche specifiche, ad integrazione di quelle già presenti nell'ambito della amministrazione.

Le modalità di interazione e di cooperazione tra questi soggetti e l'autorità di programmazione possono essere sostanzialmente di due tipi:

- partecipare alle riunioni e a forme di consultazione in uno stato più o meno avanzato della fase di programmazione di valutazione dei progetti.;
- essere parte integrante dell'autorità di programmazione e di valutazione.

Nel primo caso, il ruolo dell'Autorità Ambientale è di natura puramente tecnico-consultiva e, in genere, avviene quando il quadro della programmazione e della valutazione è sostanzialmente definito, almeno nelle sue linee generali. Inoltre, può interessare alcuni progetti piuttosto che altri e può avere delle forme più o meno formalizzate. Ciò non significa che l'autorità non possa svolgere un suo ruolo nella definizione delle politiche di sviluppo e nel processo di valutazione secondo canoni di sostenibilità, fornendo comunque un contributo prezioso. Il problema è che essa si trova comunque a dover valutare un piano definito da altri che ha, forse, seguito canoni di progettualità diversi e non necessariamente sistematici e di integrazione settoriale e ambientale.

E' chiaro che in questo modo le potenzialità dell'Autorità risultano limitate e, comunque, il piano e la valutazione non necessariamente nascono secondo una visione integrata, ma, al massimo, la Valutazione ambientale risulta una mera acquisizione alla fine del processo di programmazione. Nel secondo caso, invece, l'Autorità Ambientale siede a pieno diritto tra i responsabili della programmazione e della valutazione dall'inizio del processo. Dal momento iniziale, quindi, l'Autorità può apportare il suo contributo tecnico e di visione sistemica e integrata delle politiche ambientali. E' chiaro che il suo ruolo ne risulta fortemente potenziato, ma soprattutto l'esito della programmazione e della valutazione sarà migliore. In questo caso, infatti, non si tratta di richiedere integrazioni alle analisi e di proporre modifiche, ma piuttosto di "pensare" un piano e una valutazione "sostenibile", in cui gli elementi settoriali sono concepiti in maniera integrata grazie al fatto che oggetto del piano è lo sviluppo del suo territorio, con tutti gli elementi economici, sociali, ambientali e istituzionali che vi afferiscono e lo caratterizzano, costituendo fonte di pregio e, altresì, di vincolo allo sviluppo.

Per quanto riguarda, infine, la terza tipologia di soggetto istituzionale che si può enucleare i settori e i direttori dei servizi responsabili dell'attuazione occorre rimarcare che essi costituiscono la cosiddetta tecnostuttura. Sono portatori, quindi, di un sapere specifico molto importante ed inoltre sono inseriti stabilmente nella struttura amministrativa e la buona riuscita di una strategia di azione è prevalentemente rimessa alle loro capacità tecniche e alle capacità di interazione tra loro e i soggetti esterni eventualmente coinvolti. Essi debbono essere adeguatamente motivati circa il conseguimento degli obiettivi e, soprattutto, occorre evitare che essi concepiscano il loro ruolo come mera routine, ritenendo di non poter influire sul risultato finale.

Infine, le agenzie/enti ambientali e di pianificazione svolgono un ruolo preminentemente tecnico-scientifico nel processo decisionale e di valutazione, apportando un contributo fatto di studi, dati, informazioni specifiche, esperienze pregresse. Questi soggetti, quindi, detengono e mettono a disposizione del processo un patrimonio di conoscenze specifiche, amministrative, legislative che può essere di supporto nelle fasi conoscitive di istruttoria.

Quindi, poter contare su agenzie locali estremamente preparate e impegnate, oltre che credibili, diventa condizione necessaria per avviare all'interno della PA dei processi decisionali e di valutazione qualitativamente migliori.

4.5 Metodologie di partecipazione

Dalle considerazioni sopra svolte sui soggetti e sulle loro funzioni e ruoli emerge che la gestione degli attori nei processi decisionali e valutativi è un elemento importante e centrale: gli aspetti organizzativi non sono da considerarsi come elementi di minore importanza, in quanto è dall'efficacia e dall'efficienza di questi che dipende l'intera organizzazione e la funzionalità del sistema partecipativo. La riuscita, cioè, di un processo di partecipazione dipende dalla sua organizzazione e dalla sua gestione.

Spesso, in questo ci si avvale di figure di esperti che hanno proprio il compito di facilitare l'incontro di una molteplicità di soggetti animati da idee di sviluppo, interessi e valori diversi, per evitare lo scontro, sin troppo facile in tali situazioni, ma sempre sterile e infruttuoso. Tali figure professionali facilitano il raggiungimento di soluzioni positive e costruttive, aiutando a far sì che l'apporto di ciascuno contribuisca a costruire l'insieme delle idee/azioni di sviluppo. Tra le metodologie di partecipazione, negli ultimi anni si è sviluppata la EASW. Il risultato di questo metodo è buono per la gestione dei gruppi, ma appare insufficiente per ottenere un'ampia partecipazione, come indicano anche le ricerche fatte in merito alle Agende 21 Locali.

La rilevazione delle opinioni di una vasta fetta di popolazione può essere però ottenuta anche in maniera meno mediata. Il coinvolgimento degli stakeholders (associazioni, gruppi di interesse...), infatti, non risulta alternativo rispetto ad una rilevazione diretta del comune sentire del pubblico.

Il ricorso alle interviste dirette su un campione significativo della popolazione sembra essere invece uno strumento utile sia per sondare il terreno, sia per costruire i presupposti della partecipazione e comunicazione. Tale tecnica aggiunge valore al processo valutativo e decisionale perché consente di rilevare direttamente le opinioni delle persone. Se poi le interviste vengono effettuate direttamente dall'intervistatore questo permette di instaurare un rapporto più stretto che consente di comprendere meglio e più approfonditamente la percezione di alcuni problemi da parte della popolazione.

In sintesi, la mediazione delle associazioni o dei gruppi di interesse consente di captare in poco tempo il loro punto di vista sui temi oggetto del piano, le loro idee e le visioni dello sviluppo e ciò che essi considerano priorità d'azione, avvalendosi inoltre delle loro specifiche professionalità. Avere però anche un contatto più diretto con la popolazione, attraverso il metodo dell'intervista diretta o telefonica consente di aggiungere valore, perché in questo

modo si ottiene un'opinione meno mediata, e se il campione è ben costruito, si possono raggiungere gruppi di popolazione forse non rappresentati dalle associazioni.

Ad esempio, le interviste effettuate direttamente nelle scuole consentono di raggiungere una parte di popolazione che difficilmente trova posto nei tavoli di una trattativa. Eppure l'opinione è molto rilevante: si tratta della parte più giovane della popolazione e capire come essi percepiscono i problemi ambientali, le questioni della sostenibilità, quali sono le loro priorità di sviluppo consente di acquisire il punto di vista delle generazioni future, dei soggetti su cui molto probabilmente cadranno gli effetti delle politiche di sviluppo decise attualmente. Inoltre, quella dell'intervista diretta rappresenta anche l'occasione per avviare e introdurre un'attività formativa all'interno delle scuole legata ai temi della sostenibilità e dello sviluppo strettamente ancorati al contesto territoriale locale in cui i giovani si trovano a vivere, studiare e, in futuro, lavorare. In questo modo possano perciò sentirsi già da subito "cittadini" a tutti gli effetti, partecipi e consapevoli delle questioni che li riguardano da vicino e di cui a breve saranno gli attori primari.

La mancanza del consenso pubblico intorno a scelte di sviluppo, specie quelle che fanno riferimento al tema ambiente, ha spesso pregiudicato la realizzazione di piani e progetti; in particolare, si è notato che è mancata la necessaria opera di sensibilizzazione, informazione e formazione intorno ai temi oggetto dei piani per far comprendere appieno la loro reale portata e significatività in termini di qualità della vita.

Spesso, cioè, manca quella indispensabile opera di coinvolgimento del pubblico da parte delle autorità locali, che favorirebbe la partecipazione consapevole e attiva e, soprattutto, effettiva. Infatti, si è spesso notato un certo scollamento tra le previsioni normative in tema di partecipazione del pubblico, che stanno diventando abbastanza numerose (si cita solo a titolo di esempio la Convenzione di Aarhus; Agenda 21, la normativa sulla VIA e la VAS) e l'effettivo, reale coinvolgimento dei soggetti nelle decisioni. La produzione normativa, soprattutto quella di derivazione Europea, sulla base di un dibattito internazionale che ha ormai riconosciuto il ruolo fondamentale della popolazione locale, ha rafforzato la necessità della partecipazione del pubblico e sta affinando e prevedendo ulteriori meccanismi di coinvolgimento, assicurandogli la dovuta importanza nel processo decisionale e valutativo.

L'accettabilità sociale delle decisioni, infatti, costituisce un nodo fondamentale ed essa va sapientemente ricercata e "costruita" dando, anzitutto, ai diversi attori la possibilità di concorrere in ugual misura alla definizione di linee strategiche di sviluppo. Si è notato, infatti, che i cittadini al di fuori delle organizzazioni sociali, di qualunque natura esse siano, hanno maggiori difficoltà a partecipare al processo di definizione delle scelte, degli scenari di sviluppo a causa della mancanza di strumenti culturali e dell'insufficienza degli strumenti di informazione e di "formazione" mirati che, invece, almeno in parte supplirebbero alla carenza di base.

4.6 L'approccio metodologico nell'applicazione della valutazione

L'obiettivo della Direttiva è ottenere una completa integrazione delle tematiche ambientali all'interno dei piani di sviluppo. Per il raggiungimento di queste finalità è necessario definire in modo chiaro il rapporto tra pianificazione e valutazione ambientale: solo se tutte le componenti (di pianificazione fisica dello spazio, economica, sociale, ecologica) vengono prese in adeguata considerazione e si supera il concetto e i limiti della pianificazione settoriale, allora la metodologia utilizzata supera la vecchia parzialità del settore di pianificazione e rappresenta il sistema territorio.

Il dibattito iniziale in merito alla direttiva europea, ha riguardato la possibilità di considerare la Valutazione Ambientale Strategica o come l'applicazione di una procedura del tutto analoga alla Valutazione di Impatto Ambientale applicata a piani e programmi oppure come elemento costitutivo dell'elaborazione di piani e programmi.

Nel primo caso, si tratterebbe di una valutazione ex ante limitata alla scelta ultima, il che presuppone delle decisioni già prese a livello di piano. Pertanto il ruolo del valutatore e del pubblico è in tal caso limitato ad eventuali lievi modifiche, trattandosi di scelte già definite.

In questo caso il rischio, però, è di non considerare adeguatamente i cambiamenti a scala macro e di medio-lungo periodo, derivanti dalla mutazione e dalla sovrapposizione di attività nel tempo, mentre è a questo livello che dovrebbe intervenire la VAS considerando gli impatti cumulati.

Da qui la scelta di impostare la VAS come elemento costitutivo di piani e programmi, definendo così in modo esclusivo che il livello di applicazione della VAS è riferito alla definizione degli atti programmatori, in quanto è proprio in sede di pianificazione che si attuano le scelte politiche dell'amministrazione che sostanziano il mandato degli amministratori eletti.

Nell'impostazione dell'Unione Europea, la valutazione del piano non si limita ai soli impatti determinati dalla sommatoria dei progetti e degli interventi riconducibili al piano stesso, ma prende in considerazione la coerenza tra obiettivi "strategici" di tutela ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario e nazionale. Uno scenario di valutazione, quindi, in cui la valutazione ambientale strategica assolve il compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, definendo priorità di intervento e criteri di insediamento in grado di minimizzare gli impatti a livello strategico ma anche a livello locale.

A ulteriore rappresentazione di come la VAS sia ancora in fase sperimentale, e di come il suo rapporto con la VIA non sia risolto, anche sul piano politico decisionale, bisogna sottolineare che presso il Ministero dell'Ambiente e per la tutela del territorio è attivo l'ufficio VIA, ma non è presente l'ufficio VAS, non è inoltre prevista una relazione tra progetti inseriti in piani sottoposti a VAS e la loro necessaria (a norma di legge) procedura di VIA, e che, ad esempio,

per le centrali elettriche si continua a parlare di VIA e non di VAS. La VAS assume anche un ruolo/valenza tecnico-scientifica nel senso che fornisce al decisore strumenti di ausilio e informazioni utili per una decisione consapevole che consideri tutte le dimensioni della sostenibilità e facilitando il processo partecipativo.

A tutt'oggi, però, dalle esperienze di VAS realizzate in Italia, deve essere ancora sciolto il nodo se la VAS è del piano, ovvero la valutazione viene applicata al piano-programma già definito oppure se la VAS è nel piano, cioè la valutazione è parte integrante dell'intero processo di pianificazione e, quindi, di decisione.

La VAS del piano diventerebbe, però, di nuovo un'azione statica applicata a decisioni già prese, mentre la definizione stessa della direttiva comunitaria implica un approccio integrato tra ambiente e pianificazione che permetta la:

- definizione di obiettivi e priorità ambientali relazionati agli obiettivi di piano e confrontati con le criticità ambientali considerate;
- definizione di un sistema di indicatori adeguato per tradurre in obiettivi in parametri stimabili;
- individuazione di scenari possibili e alternativi in funzione degli obiettivi di sostenibilità adottati.

La definizione di un approccio metodologico univocamente determinato consentirebbe ai diversi soggetti nazionali e regionali/locali, che si cimentano con la VAS, di avere un quadro metodologico di valutazione comune e condiviso ed iter procedurali delineati chiaramente cui fare riferimento nell'applicazione dei diversi step, seppure con le dovute differenze di contesto.

Occorre considerare, infatti, la molteplicità di piani che dovranno essere sottoposti a VAS, gli effetti sull'ambiente diversi e di portata più meno ampia in relazione alla portata del piano, i diversi livelli decisionali e amministrativi coinvolti e, quindi, la necessità della loro organizzazione per evitare degli inutili appesantimenti burocratici. Inoltre, proprio in considerazione del fatto che alcuni piani nascono in una logica coordinata di livelli successivi di azione e specificazione di dettaglio, occorre anche stabilire differenti livelli di valutazione e modalità di coordinazione tra loro: non necessariamente, quindi, la metodologia dovrà essere unica per tutti i tipi di piani siano essi nazionali, regionali, locali. Risulta, invece, più utile stabilire un quadro metodologico scientificamente robusto, chiaro e condiviso all'interno del quale poter prevedere delle varianti che consentano di meglio adattare la procedura alla natura e alla portata del piano.

Non sembra infatti né logico né utile proporre la stessa identica procedura di VAS ad un piano di ridotte dimensioni territoriali destinato ad avere degli effetti su un'area locale specifica e ben determinata, quale ad esempio un Progetto Integrato Territoriale, e a un piano di livello nazionale che riguarda aree molto disomogenee tra loro e investimenti più rilevanti e più

lontani nel tempo (pensiamo ad un piano dei trasporti nazionale o un piano energetico nazionale).

Inoltre, molti piani risultano essere una specificazione di quelli di livello superiore. Questo rapporto è valido non solo per il livello nazionale e regionale, ma soprattutto per quello regionale e locale. Quindi, la necessità consiste nello stabilire qual è il livello di pianificazione che va sottoposto a VAS. E' utile sottoporre a VAS piani, nazionali o regionali, che siano solo dei livelli di pianificazione-quadro, senza prevedere interventi specifici, e che anzi rimandino ad altri atti di pianificazione di livello inferiore? Quale è il livello di influenza di questi piani rispetto a quelli di livello inferiore? E qualora il piano di livello superiore, sottoposto a VAS, contempli invece una serie di azioni, specificate sia nella tipologia che nell'incidenza territoriale, come ci si comporta rispetto a quello di livello inferiore, che ad esso risulta coordinato?

Si può senza dubbio affermare che affinché la VAS risulti utile a garantire un elevato livello di protezione ambientale, essa vada applicata al livello territoriale in cui il piano è in grado di esercitare i suoi effetti concreti. Il senso di questa affermazione va ritrovato nella necessità di non demandare a azioni di VAS sovrastrutturali le responsabilità di definire i progetti operativi e le loro modalità di attuazione. Per cui dovrà distribuirsi, o sembra razionale (sia economicamente che gestionalmente), le analisi di VAS tra vari livelli territoriali, lasciandone alcuni anche direttamente a ridosso della dimensione territoriale nelle quale sussiste la reale capacità/responsabilità/potenzialità operativa di attuazione delle opere.

Un ultimo aspetto chiave da sottolineare è il monitoraggio. Si tratta di una fase di fondamentale importanza per la realizzazione di una VAS: “gli stati membri controllano gli effetti ambientali significativi dei piani e dei programmi, al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi per essere in grado di adottare le misure correttive” (art. 10).

Le misure adottate per il monitoraggio sono talmente importanti da costituire esse stesse oggetto di adeguata informazione alle autorità e al pubblico consultato. La direttiva non si pronuncia sui soggetti responsabili, i tempi, le tecniche da adottare, essendo questi elementi comprensibilmente lasciati alla discrezionalità degli stati membri, in considerazione anche delle situazioni locali e delle necessità contingenti che di volta in volta possono emergere.

La direttiva, però, richiede chiaramente uno sforzo collettivo per monitorare costantemente gli effetti dell'attuazione del piano. La VAS si avvale di diversi tipi di indicatori che hanno molteplici finalità e la cui scelta risponde a una serie di principi, però non si può prescindere dalla possibilità di un loro aggiornamento secondo i tempi del piano.

Occorre in definitiva individuare un sistema di monitoraggio che sia bidirezionale e proattivo: dal contesto territoriale al piano e viceversa dalle azioni di questo agli effetti che produce sul territorio. Con contestuale corresponsabilizzazione di tutti i soggetti, e facilitano e migliorando le attività di valutazione.

L'organizzazione, perciò, di un sistema di monitoraggio efficace ed efficiente risulta essere necessaria oltre che prioritaria per effettuare una buona valutazione e questo sistema va pensato e strutturato dall'inizio e non in corso d'opera per essere realmente utile, per costruire quel circolo virtuoso tra programmazione – azione – feed back.

5 CONCLUSIONI

Le conclusioni di questo studio sono tese a definire alcune proposte di progettazione delle linee guida, a tutt'oggi solo indicativamente emesse dal MATT, che sarà necessario definire per il recepimento della direttiva e per l'applicazione della VAS sia a livello nazionale che regionale. Sembra utile tracciare alcune brevi considerazioni di sintesi:

1. La definizione di un approccio metodologico unico risulta necessaria affinché i vari attori che si cimentano con la VAS abbiano un quadro metodologico comune e iter procedurali delineati chiaramente cui fare riferimento: ciò eviterebbe confusioni nella fase applicativa, soprattutto dal punto di vista del metodo con conseguente disomogeneità valutativa e, quindi, valutazioni ambientali strategiche di differente qualità. All'approccio metodologico è strettamente connesso il problema dei costi. Avere un'unicità di metodologie consentirà alle pubbliche amministrazioni di ridurre e pianificare con attendibilità i costi, sia operativi che formativi per gli esperti. Appare, quindi, utile specificare maggiormente le fasi previste dalla direttiva, pervenendo a una identificazione di linee guida e procedure che si prestino a un'unica interpretazione e che siano scientificamente robuste. Occorre, però, anche che esse siano nello stesso tempo "a maglie larghe". Infatti, considerato che la VAS sarà applicata a piani differenti per tipologia e per area vasta di riferimento, non sembra utile definire delle linee guida valide per ogni tipologia di valutazione. Occorrerebbe, invece, stabilire degli indirizzi comuni validi per tutti, scientificamente condivisi e completi, così da preservare l'uniformità di base, ma declinati a seconda della tipologia di piano (nazionale, locale) e delle caratteristiche del territorio in oggetto. Inoltre, in considerazione del fatto che alcuni piani nascono in una logica coordinata di livelli successivi di azione e specificazione di dettaglio, occorre anche suddividere i differenti livelli di valutazione e stabilire come coordinarli tra loro: non necessariamente, quindi, la metodologia dovrà essere unica per tutti i tipi di piani siano essi nazionali, regionali, locali, quanto piuttosto prevedere delle varianti che consentano di meglio adattare la procedura alla natura e alla portata del piano.
2. Una volta definito un quadro metodologico univoco, che si presti a un'unica interpretazione, nel quale comunque contemplare delle variazioni e semplificazione negli step procedurali, la seconda necessità è stabilire quale sia il livello di

pianificazione che va sottoposto a VAS. Infatti molti piani risultano essere una specificazione di quelli di livello superiore. Questo rapporto è valido non solo per il livello nazionale e regionale, ma soprattutto per quello regionale e locale. La VAS contribuisce a un elevato livello di protezione ambientale solo se viene applicata al livello territoriale in cui il piano è in grado di esercitare i suoi effetti concreti. I diversi livelli decisionali e amministrativi coinvolti in un processo di pianificazione e di valutazione di sostenibilità rendono necessario provvedere ad una organizzazione snella ed efficace dell'iter procedurale per evitare inutili appesantimenti burocratici. Bisogna inserire la VAS nel processo di programmazione regionale (rapporto sullo stato dell'ambiente e definizione di indicatori, definizione di obiettivi macro e azioni per il loro raggiungimento, piani settoriali), nello spazio provinciale di intervento (piano territoriale di coordinamento provinciale, piani rifiuti, ecc.), a ridosso dei pit e dei piani regolatori comunali (per comuni con una certa estensione territoriale ed un certo numero di abitanti, altrimenti si fa riferimento a quello provinciale, put). Ragionando anche per ambiti territoriali estesi, non corrispondenti semplicemente con le aree amministrative, e delicati dal punto di vista di impatto ambientale (distretti industriali e sistemi turistici locali).

3. La partecipazione risulta essere il terzo elemento di cui va sottolineata l'imprescindibilità in ogni processo valutativo avente come fine la sostenibilità. La tipologia dei soggetti coinvolti può essere identificata solo per grandi categorie in quanto è al livello locale che il soggetto responsabile della valutazione dovrà avere le capacità per identificare gli stakeholder rappresentativi e soprattutto, identificare le modalità più opportune per ottenere il massimo coinvolgimento del pubblico. Certamente alcune delle iniziative di partecipazione già attuate, come AG21, sono state importanti per sperimentare metodologie, ma nel loro complesso appaiono a tutt'oggi assolutamente insufficienti. Si tratta, quindi, di superare i metodi fin qui utilizzati, e di arrivare ad un livello di partecipazione, qualitativo e quantitativo, non residuale come quello messo in campo fin'ora. Tra le metodologie di partecipazione si iscrive anche l'applicazione della valutazione contingente, che consente a costi ridotti, di definire le percezioni e le propensioni della cittadinanza, attraverso meccanismi di partecipazione ampi e verificabili.

Infine a indicare quanto siano urgenti modifiche in positivo sulla metodologia VAS, dal punto di vista operativo dalle esperienze fin qui monitorate nelle diverse regioni italiane si evidenzia che:

1. Solo in alcuni casi, ad esempio la Liguria, si prevede come conseguenza della VAS effettuata, una semplificazione della VIA in caso di opere contenute in piani che hanno già ottenuto una dichiarazione positiva di compatibilità ambientale. Nella maggior parte dei casi è la struttura che si occupa di VIA è quella che si occupa anche di VAS. Questo inserisce una mentalità “progettuale” che stride con la VAS. In alcuni casi, invece, è il settore urbanistico o la “conferenza di pianificazione”: è comunque più raro che si siano sdoppiate le competenze
2. Colpisce il numero esiguo di piani energetici regionali sottoposti a VAS, sia nelle esperienze concretamente fatte che negli atti di pianificazione che le leggi regionali hanno deciso di sottoporre a VAS. Fatte salve le poche esperienze regionali illuminate ed avanzate, la carenza stupisce perché tra gli atti di pianificazione previsti dalla direttiva è compreso il piano energetico e si tratta di un atto di pianificazione cui quasi tutte le Regioni hanno adempiuto. Ed inoltre il tema energia è “molto delicato e sentito” sia sotto il profilo economico dalle imprese che sotto il profilo ambientale dai cittadini.
3. In genere i piani che si è deciso di sottoporre a VAS appaiono carenti sotto il profilo della partecipazione, e con appesantimenti procedurali e di costi nel passaggio/trasferimento dei risultati tra un livello di programmazione ad un altro.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bettini V. (a cura di), (2002), Valutazione dell'impatto ambientale (a cura di Bettini V.), Utet, Milano.

Bezzi C., (2002), Il disegno della ricerca valutativa, Franco Angeli, Milano.

Cinà G. (a cura di), (1997), Pianificazione e sviluppo locale. Un profilo dell'esperienza italiana, L'harmottan Italia, Torino.

Florio M., (2002), La valutazione degli investimenti pubblici – vol. I e II, Franco Angeli, Milano.

Fusco Girard L. e Nijkamp P. (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio, Franco Angeli, Milano.

Palumbo M., (2001), Il processo di valutazione, Franco Angeli, Milano.

Stame N., (1998) L'esperienza della valutazione, Seam edizioni, Roma.

Ringraziamenti

Per il contributo scientifico apportato in sede di analisi e di discussione un sentito ringraziamento va ad Andrea Forni, responsabile del progetto “La valutazione economica del danno ambientale e i distretti industriali”, e ad Ivano Olivetti, entrambi dell'Unità d'agenzia per lo sviluppo sostenibile dell'ENEA di Frascati.

ABSTRACT

The study aims to analyse problems opened by the incorporation of 2001/42/UE directive in our legislative system. The study is an attempt to sum up about problematical issue for a correct application of SEA, mainly at local level, as it doesn't exist a national framework law containing some clarifying methodological elements which can help practical application of directive.

Goal of the study is, therefore, not the simple analysis of the directive, but a critical analysis of unsolved problems, trying to add some useful elements for a solution, even if the it doesn't want to be exhaustive, such as: plans to be subject to the SEA procedure and interrelation with subjects/procedure of planning; procedure and methodology to be used; when the SEA has to be done in respect of timing of planning procedure; participation of public and stakeholders and methodology of participation; role of actors in planning and evaluation process.

This kinds of problems must be face by legislator as soon as possible to permit that SEA procedure become a useful tools for supporting planning activities.