

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA N. 42/2001: ALCUNE  
APPLICAZIONI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Cristina CALEND<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Napoli  
"Federico II", Piazz.le Tecchio 80, 80125, Napoli

**SOMMARIO**

A sei anni dall'entrata in vigore della Direttiva Comunitaria n. 42/2001, la valutazione ambientale strategica si è affermata come una pratica che consente di indirizzare le decisioni relative all'assetto del territorio verso i principi dello sviluppo sostenibile. La cresciuta sensibilità, da parte di alcune regioni italiane, verso le tematiche ambientali ha favorito, nonostante la mancanza di un quadro di riferimento nazionale, lo sviluppo di varie sperimentazioni di VAS, che potrebbero rappresentare un valido punto di partenza per la successiva definizione di una metodologia di valutazione.

Il paper analizza e confronta alcune di queste applicazioni promosse in Italia, mettendo in evidenza alcuni passaggi rilevanti del processo quali l'elaborazione del rapporto ambientale, il monitoraggio del piano, la partecipazione ed il ruolo della valutazione nel processo decisionale, in modo da rilevare le tendenze metodologiche in atto nei processi valutativi.

Parole chiave: *valutazione ambientale strategica, monitoraggio, rapporto ambientale, partecipazione.*

## **1 INTRODUZIONE**

La crescente attenzione dell'Unione Europea verso le problematiche ambientali ha portato alla diffusione a livello comunitario di processi e pratiche sostenibili per il governo del territorio, cioè compatibili sotto l'aspetto ambientale, sociale ed economico con le caratteristiche dell'area che vanno a disciplinare. È per tale scopo che nel 2001 è stata introdotta nell'ordinamento comunitario la valutazione ambientale strategica (VAS), procedura con la quale si inseriscono nuovi elementi nel processo di elaborazione e gestione di piani e programmi, in modo da realizzare strumenti di governo del territorio più attenti alle ricadute ambientali delle scelte insediative.

Il recepimento della Direttiva sulla VAS è avvenuto nelle varie nazioni secondo tempi e modalità differenti. In particolare, in Italia la valutazione si è affermata con non poche difficoltà; e infatti, nonostante vi fossero, al momento dell'entrata in vigore della Direttiva, alcune leggi regionali che già prevedevano le valutazioni di sostenibilità per piani e programmi e nonostante fossero state avviate alcune applicazioni da parte di Province e Comuni, la disciplina della valutazione ambientale strategica nella normativa nazionale è avvenuta con ben tre anni di ritardo rispetto al termine ultimo fissato dall'Unione Europea per il recepimento della Direttiva. D'altra parte, le Regioni potendo fare riferimento solo agli indirizzi di massima definiti a livello comunitario, hanno adottato approcci valutativi differenti, che a volte si sono tradotti in una parziale integrazione degli elementi della valutazione ambientale strategica. L'eterogeneità metodologica riscontrata alla scala locale ha rappresentato uno degli spunti da cui partire per alcune considerazioni sullo stato attuale di applicazione della VAS in Italia. A tale proposito nel paper, dopo la descrizione dei principali elementi che caratterizzano il dibattito scientifico sulla VAS e la situazione normativa regionale, si riporta un confronto tra le applicazioni di VAS dei piani territoriali di coordinamento provinciale di Vicenza, Varese e Padova.

## **2 L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA: DALLE PRIME DEFINIZIONI ALL'INTRODUZIONE DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA N. 42/2001**

È opinione comune far risalire l'origine della valutazione di piani e programmi al National Environmental Protection Act (NEPA) approvato negli Stati Uniti nel 1969, che introdusse per ogni raccomandazione, report e proposta di legge o di altri atti federali aventi effetti significativi sull'ambiente, l'elaborazione di un documento dettagliato relativo agli impatti ambientali delle azioni proposte ed alle risorse consumate, con indicazione delle alternative di intervento all'azione prevista. Da quella data in poi, il dibattito sulle valutazioni applicate agli

strumenti di governo del territorio è andato arricchendosi di contributi di diversi studiosi, che, nel corso degli anni, si sono interrogati sulle caratteristiche e sulle effettive potenzialità dell'attività valutativa nell'ambito del governo delle trasformazioni territoriali.

Una delle prime definizioni di valutazione ambientale strategica risale al 1992 ed è stata elaborata da Therivel ed altri autori che hanno definito la VAS come «un processo formalizzato, sistematico e completo di valutazione degli effetti ambientali di una politica, di un piano o di un programma e delle sue alternative, che include l'elaborazione di un rapporto sui risultati della valutazione e che tiene conto di tali risultati in un processo decisionale pubblico e responsabile». Successivamente, nel 1996, Sadler e Werheem elaborarono la seguente definizione: «la valutazione ambientale è un processo sistematico per valutare le conseguenze ambientali di politiche, piani o programmi al fine di assicurare che esse siano pienamente incluse ed indirizzate in modo appropriato nel primo stadio del processo decisionale alla pari delle considerazioni economiche e sociali». Entrambi i concetti risaltano il ruolo della valutazione come attività conoscitiva di aiuto alla costruzione delle decisioni e come guida per indirizzare le scelte di piano o di programma verso lo sviluppo sostenibile.

Inizialmente, la “storia” della VAS è stata collegata a quella della valutazione d'impatto ambientale in quanto si tendeva a considerarla come un'estensione della VIA dal livello progettuale al livello di piani e programmi; solo in un secondo momento si è posta maggiore attenzione alla demarcazione delle differenze esistenti tra i due procedimenti ed alla necessità di elaborare metodi nuovi per la sua esecuzione. Sadler (2000) ha distinto tre diverse fasi nell'evoluzione storica del processo di VAS:

- 1. Fase formativa (1970-1989):** durante questa fase sono stati definiti i principi di base della valutazione ambientale strategica. Alcuni elementi della VAS erano già riconoscibili in processi di valutazione di impatto ambientale portati a termine, ad esempio, in Australia, Gran Bretagna e Canada; ma solo gli Stati Uniti avevano implementato un sistema di valutazione di piani e programmi.
- 2. Fase di formalizzazione (1990-2000):** la valutazione ambientale strategica è introdotta in numerose nazioni secondo modalità differenti: alcuni paesi (Canada, Danimarca) hanno separato le disposizioni normative della VAS da quelle relative alla VIA; altri paesi (Repubblica Ceca, Slovacchia) hanno introdotto la VAS modificando il quadro di riferimento esistente per la VIA oppure incorporandola nei sistemi relativi alla gestione delle risorse ed alla conservazione della biodiversità (Australia, Nuova Zelanda).
- 3. Fase di “espansione” (2001-ad oggi):** si tratta del periodo di maggiore diffusione della VAS: gli stati dell'Unione Europea hanno recepito nel loro ordinamento normativo le disposizioni della Direttiva n. 42/2001, sono stati promossi progetti di ricerca sulla VAS ed elaborati documenti più specifici sulla valutazione degli impatti (Protocollo di Kiev) e sullo svolgimento della fase di partecipazione.

Il 2001, quindi, è l'anno in cui la valutazione degli strumenti di governo del territorio, con l'entrata in vigore della Direttiva Comunitaria n. 42, viene ufficialmente inserita nel contesto normativo europeo andando a definirsi come un processo in assenza del quale la "costruzione" e la gestione di un piano o di un programma non risulterebbero valide. La VAS viene considerata dall'Unione Europea come uno strumento che consente la trasposizione dei principi dello sviluppo sostenibile da una dimensione considerata spesso troppo astratta ad una loro concreta applicazione al sistema urbano e territoriale. Dal testo della Direttiva si possono osservare due funzioni distintive del processo di valutazione:

1. una funzione "*critico-analitica*", poiché supporta il pianificatore nella definizione di una graduatoria di priorità tra le diverse alternative di azione;
2. una funzione "*sociale*", in quanto è necessario svolgere il processo valutativo in un contesto dialettico opportunamente sviluppato, caratterizzato da partecipazione attiva da parte di tutti i soggetti interessati, direttamente o indirettamente, dagli effetti degli interventi sul territorio.

L'entrata in vigore della Direttiva Comunitaria n. 42/2001 ha posto all'attenzione della comunità scientifica nuovi argomenti di discussione riguardanti principalmente la definizione di una metodologia per l'esecuzione della valutazione di piani e programmi in grado di integrare efficacemente la VAS nel processo di governo delle trasformazioni urbane e territoriali, riuscendo ad assicurare la trasparenza e la ripercorribilità del processo decisionale. Le prime conclusioni a cui si è pervenuti nel corso del dibattito potrebbero essere sintetizzate in un elenco, elaborato dall'International Association for Impact Assessment (I.A.I.A.) nel 2002, riportante i requisiti che dovrebbe rispettare una valutazione di "buona qualità", intendendo con questo termine una valutazione in grado di informare i pianificatori, i decisori ed il pubblico coinvolto sulla sostenibilità delle decisioni strategiche; di agevolare l'individuazione e la scelta della migliore alternativa di piano; di garantire un processo decisionale democratico in modo da assicurare la maggiore credibilità delle decisioni prese. Nello specifico, la valutazione dovrebbe essere:

- *Integrata*: assicura un'appropriata valutazione ambientale di tutte le decisioni strategiche rilevanti per il conseguimento dello sviluppo sostenibile; guida le interrelazioni tra gli aspetti biofisici, sociali ed economici; è collegata a politiche di altri settori e regioni e, dove necessario, a processi decisionali e di valutazione d'impatto ambientale.
- *Indirizzata alla sostenibilità*: agevola l'individuazione di alternative d'azione più sostenibili.
- *Mirata*: fornisce informazioni sufficienti, affidabili ed utili per lo sviluppo del piano e per prendere le decisioni finali; si concentra sugli elementi chiave dello sviluppo

sostenibile; si adatta alle caratteristiche del processo decisionale; è efficiente in termini economici e temporali.

- *Responsabile*: è di responsabilità degli enti dirigenziali che si occupano delle decisioni strategiche; è sottoposta a controlli oggettivi ed indipendenti; è eseguita con rigore, professionalità ed imparzialità; documenta e motiva in che modo i principi di sostenibilità sono stati tenuti in considerazione nel processo decisionale.
- *Partecipativa*: informa e coinvolge il pubblico interessato e gli enti di governo attraverso il processo decisionale; indirizza i loro suggerimenti ed interessi nel processo decisionale; è caratterizzata da informazioni chiare e di facile comprensione ed assicura un accesso adeguato alle informazioni.
- *Interattiva*: garantisce la disponibilità dei risultati della valutazione in anticipo in modo che sia possibile utilizzarli per il processo decisionale e per la pianificazione futura; fornisce sufficienti informazioni sugli impatti connessi all’attuazione delle decisioni; valuta se la decisione deve essere modificata e crea una base di riferimento per le decisioni future.

L’introduzione della valutazione ambientale strategica ha costretto a ripensare l’intero processo di governo del territorio, apportando vari elementi innovativi. Oltre a riconsiderare la dimensione ambientale, riconoscendo nella tutela delle invarianti ambientali il criterio prioritario nella scelta della localizzazione e della tipologia di attività da insediare, la VAS rivaluta la dimensione temporale degli interventi di piano, attraverso l’inserimento del monitoraggio. In tal senso, il processo di valutazione non si esaurisce all’atto dell’approvazione del piano, ma lo “accompagna” per tutta la sua vita utile, verificando gli effetti degli interventi realizzati e procedendo alla loro modifica nel caso di eventuali scostamenti dalle previsioni fatte in fase ex-ante.

Un’ulteriore novità introdotta dalla VAS è la partecipazione del pubblico e delle istituzioni, che diventa un momento di confronto attivo finalizzato alla definizione di un sistema condiviso di obiettivi ed azioni di trasformazione del territorio. Infatti, la coesistenza nei processi di VAS di aspetti politici e tecnici ed il coinvolgimento di soggetti portatori di interessi differenti rendono necessaria l’applicazione di un approccio metodologico che vada oltre la semplice verifica di conformità e che includa una logica di “apprendimento sociale”, in cui i momenti di confronto e negoziazione siano rivalutati al fine di pervenire ad una visione comune di sviluppo del territorio (Brunetta, 2006).

### **3 IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA VAS A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE**

La valutazione ambientale strategica è stata introdotta nell'ordinamento normativo italiano attraverso il Decreto legislativo n. 152 del 2006 il cui testo, trascorso infruttuosamente il periodo di dodici mesi, stabilito per apportare modifiche alla parte inerente le valutazioni, è entrato in vigore nella sua versione originaria il primo agosto 2007. Il Decreto per la parte inerente la VAS è ancora sottoposto al vaglio del Consiglio dei Ministri. Nel frattempo sono state proposte una serie di ipotesi da parte di altri soggetti (ad esempio l'Istituto Nazionale di Urbanistica).

Infatti, la parte II del Decreto definisce un processo di valutazione che si discosta di molto dalle intenzioni dell'Unione Europea. L'emissione del giudizio valutativo da parte di un'autorità diversa da quella che redige il piano o il programma, la riduzione della partecipazione ad un momento formale e non ad un confronto attivo, la poca chiarezza sugli strumenti di governo del territorio da sottoporre alla procedura costituiscono solo alcuni degli elementi che hanno indotto l'INU a richiedere la modifica del testo del Decreto (I.N.U., 2006).

Nonostante il ritardo su scala nazionale nel recepimento della Direttiva Comunitaria n. 42/2001, a livello regionale è possibile riscontrare una maggiore attenzione che ha portato all'introduzione della valutazione di sostenibilità di piani e programmi con qualche anno di anticipo rispetto alla Direttiva europea, da parte di alcune regioni come l'Emilia Romagna con la L.R. n. 20/2000, e la Toscana con la L.R. n. 5/1995.

Tuttavia, la mancanza di una guida operativa di riferimento a livello nazionale ha portato all'elaborazione di procedure differenziate, le cui caratteristiche sono strettamente correlate al diverso grado di maturazione del concetto di sviluppo sostenibile e delle pratiche di governo del territorio nei vari contesti regionali.

Accanto a regioni come la Lombardia, il Veneto, la Toscana, l'Emilia Romagna, che hanno incluso integralmente nella loro normativa le disposizioni della Direttiva VAS ed hanno elaborato regolamenti per la definizione di indirizzi operativi per la valutazione, ce ne sono altre, come la Campania, che hanno recepito la Direttiva ed hanno definito una procedura amministrativa provvisoria solo per l'emissione del parere di compatibilità; alcune regioni, come il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Liguria, hanno introdotto la redazione di uno studio di impatto ambientale o di un documento di analisi di compatibilità ambientale da allegare al piano senza, però, definire un processo di valutazione opportunamente strutturato; il Molise, invece, è l'unica regione a non aver emanato nessuna disposizione sulla valutazione di piani e programmi.

La tabella seguente sintetizza l'attuale situazione normativa nelle regioni italiane.

*Tabella 1 Sintesi dello stato di avanzamento delle normative regionali sulla VAS.*

Regione	Situazione normativa sulla VAS
Calabria, Marche, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Provincia Autonoma di Trento, Sardegna	Recepimento della Direttiva n. 42/2001 attraverso leggi o delibere regionali.
Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Veneto	Recepimento della Direttiva n. 42/2001 attraverso leggi o delibere regionali ed elaborazione di indirizzi operativi per la valutazione.
Abruzzo, Campania, Provincia Autonoma di Bolzano, Sicilia	Recepimento della Direttiva n. 42/2001 ed istituzione di organi specifici per l'esecuzione della VAS.
Liguria, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta	Previsione di uno studio di impatto ambientale da allegare al piano o al programma.
Basilicata, Umbria	È prevista la valutazione di piani e programmi ma non è riportato alcun riferimento alle disposizioni della Direttiva n. 42/2001.
Molise	Non ha emanato nessuna legge in materia.

Dal punto di vista procedurale, è possibile individuare nella normativa regionale tre diversi approcci alla valutazione di piani e programmi:

- *approccio valutativo/integrativo*: introduzione del processo di valutazione ambientale strategica, articolato secondo le disposizioni della Direttiva n. 42/2001 (è il caso ad esempio di Lombardia, Toscana, Veneto, Emilia Romagna);
- *verifica di conformità*: il processo di valutazione è basato su una verifica di coerenza tra il piano ed altri strumenti di pianificazione esistenti, ed una verifica di compatibilità delle azioni di piano o di programma con le caratteristiche del territorio, senza riportare alcun esplicito riferimento alla Direttiva VAS (è il caso della Basilicata);
- *approccio ex-V.I.A.*: è prevista solo l'elaborazione di un documento tecnico, definito in alcuni casi come studio di impatto ambientale o come analisi di compatibilità ambientale, da allegare al piano o al programma ed attestante la sostenibilità ambientale delle previsioni di trasformazione territoriale (Valle d'Aosta, Liguria, Puglia).

Alcune regioni, come accennato in precedenza, vantano nel settore della valutazione una tradizione più consolidata rispetto ad altre, acquisita attraverso l'esecuzione di numerose applicazioni di valutazione a piani generali e settoriali relativi a diversi ambiti territoriali; in alcuni di questi contesti regionali "più maturi", l'attenzione verso il processo valutativo si è tradotta nella definizione di indirizzi operativi che costituiscano un supporto concreto per le

amministrazioni precedenti nel momento in cui bisogna trasferire nella pratica le disposizioni normative in materia di valutazione. Di seguito sono riportati alcuni esempi.

### 3.1 *Gli indirizzi per la VAS in Toscana: il Decreto Regionale del 9 febbraio 2007*

La Toscana è stata una tra le prime regioni in Italia a prevedere nel proprio ordinamento normativo, con l'entrata in vigore della Legge Regionale n.5/1995, la valutazione degli atti di pianificazione e programmazione territoriale, distinguendosi, così, per l'attenzione posta ai temi della tutela delle risorse del territorio e dello sviluppo sostenibile. Infatti, all'art. 5, comma 3, la legge urbanistica del 1995 ha stabilito che tutte le azioni di trasformazione del territorio vengano sottoposte a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali, affidando al nucleo tecnico di valutazione la verifica di compatibilità.

Tale legge è stata successivamente superata dalla legge urbanistica regionale n. 1/2005, che negli artt. 11, 12, 13 e 14, introduce la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana di piani ed atti di governo del territorio. Il processo di valutazione integrata va a configurarsi come valutazione preventiva la cui esecuzione rappresenta una *condicio sine qua non* per l'approvazione di piani, programmi o di altri atti di governo del territorio e nell'approvazione di varianti o aggiornamenti degli stessi.

La procedura per la sua esecuzione è stata definita con maggiore dettaglio nel Decreto Regionale, emanato nel febbraio 2007, che contiene gli indirizzi operativi e le modalità tecniche per la valutazione integrata.

La valutazione integrata è articolata in una serie di passaggi di cui la valutazione ambientale rappresenta solo una parte che, in base alla complessità dello strumento analizzato, possono essere riuniti in un'unica fase oppure articolati in più fasi (Regione Toscana, 2007). La legge distingue:

- a) *La valutazione iniziale*, che comprende la costruzione del quadro conoscitivo, la definizione degli obiettivi e degli scenari di piano, la verifica della fattibilità tecnica, giuridico-amministrativa ed economica degli obiettivi, la verifica della coerenza degli stessi con altri strumenti di governo del territorio, l'individuazione di idonee forme di partecipazione, la predisposizione di un programma di valutazione che definisca anche le risorse economiche disponibili per il monitoraggio e la divulgazione dei risultati. In particolare, l'analisi di coerenza deve essere eseguita confrontando il quadro conoscitivo con gli obiettivi generali e confrontando gli scenari e gli obiettivi generali previsti dal piano con gli analoghi contenuti di strumenti di pianificazione e programmazione settoriali o generali e di atti di governo del territorio elaborati da altri soggetti istituzionali.
- b) *La valutazione intermedia*, nella quale si procede alla definizione degli obiettivi specifici di piano, delle azioni per conseguirli e del set di indicatori, alla verifica di



coerenza esterna del piano rispetto a piani e programmi che incidono sullo stesso ambito territoriale, alla verifica di coerenza interna, alla valutazione degli effetti e dell'efficacia delle azioni rispetto agli obiettivi proposti ed alla loro eventuale riformulazione qualora sia necessaria.

- c) *La partecipazione*, che è prevista nella fase intermedia e successivamente alla redazione della relazione di sintesi, ed è finalizzata ad acquisire il parere, le proposte, i contributi del pubblico e delle autorità.
- d) *Il monitoraggio*, riguardo al quale la L.R. n. 1/2005 stabilisce che, a partire dal secondo anno di entrata in vigore del Decreto Regionale, la Giunta Regionale, con cadenza biennale, debba presentare al Consiglio Regionale una relazione che evidenzi le azioni di monitoraggio compiute sugli strumenti della pianificazione territoriale e sugli atti di governo del territorio ed i risultati conseguiti in termini di controllo della sostenibilità ambientale delle attività pubbliche e private incidenti su di esso.

### *3.2 Le linee guida per la valutazione ambientale strategica in Lombardia*

La Lombardia, con il regolamento elaborato nel marzo 2007, in ottemperanza alle disposizioni della L.R. n. 11/2005, ha definito indirizzi operativi per la VAS, adottando come metodo per la valutazione dei piani quello proposto dal Progetto Enplan, fondato sulla continua integrazione tra processo di piano e processo di valutazione (Figura 1). Le fasi salienti del processo sono: lo screening per verificare se il piano debba essere sottoposto a VAS, lo scoping ovvero la definizione dell'ambito di influenza del piano, le analisi di coerenza interna ed esterna, l'elaborazione del rapporto ambientale, la predisposizione di un sistema di monitoraggio del piano approvato, la fase di partecipazione e lo svolgimento delle consultazioni che, opportunamente programmate, devono garantire la trasparenza delle decisioni prese.

Il documento d'indirizzo individua cinque categorie di "attori" che rivestono un ruolo rilevante nella valutazione: il soggetto proponente, che elabora il piano o il programma; l'autorità procedente, che attiva le procedure di redazione e valutazione del piano; l'autorità competente per la VAS, che è designata dalla pubblica amministrazione e collabora con l'autorità procedente e con i soggetti competenti in materia ambientale, il pubblico che deve essere coinvolto nei diversi momenti del processo ed opportunamente informato anche attraverso l'istituzione di forum on line e le autorità con competenze ambientali che esprimono i pareri sulle scelte di piano durante le consultazioni.

Con l'intento di assicurare la diffusione di pratiche corrette e consolidate per l'esecuzione della VAS e di supportare l'attività di monitoraggio, il regolamento stabilisce anche la predisposizione di un sistema informativo territoriale per la raccolta dei dati inerenti le applicazioni di valutazione portate a termine.

Fase del piano	Processo di piano	Ambiente/ VA
<b>Fase 0 Preparazione</b>	P0. 1 Pubblicazione avviso P0. 2 Incarico per la stesura del P/P P0. 3 Esame proposte pervenute elaborazione del documento programmatico	A0. 1 Incarico per la redazione del rapporto ambientale
<b>Fase 1 Orientamento</b>	P1. 1 Orientamenti iniziali del piano	A1. 1 Integrazione della dimensione ambientale nel piano
	P1. 2 Definizione schema operativo per lo svolgimento del processo e mappatura del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale coinvolti	A1. 2 Definizione schema operativo per la VAS e mappatura del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale coinvolti
	P1. 3 Identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio	A1. 3 Eventuale Verifica di esclusione (screening)
<b>Conferenza di verifica / valutazione</b>	<b>avvio del confronto</b>	
<b>Fase 2 Elaborazione e redazione</b>	P2. 1 Determinazione obiettivi generali	A2. 1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping) e definizione della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale
	P2. 2 Costruzione dello scenario di riferimento e di piano	A2. 2 Analisi di coerenza esterna
	P2. 3 Definizione obiettivi specifici e linee d'azione e costruzione delle alternative	A2. 3 Stima degli effetti ambientali costruzione e selezione degli indicatori A2. 4 Confronto e selezione delle alternative A2. 5 Analisi di coerenza interna A2. 6 Progettazione del sistema di monitoraggio
	P2. 4 Documento di piano	A2. 7 Rapporto ambientale, sintesi non tecnica
<b>Conferenza di valutazione</b>	deposito del documento di piano e del rapporto ambientale	
	valutazione del documento di piano e del rapporto ambientale	
	parere motivato predisposto dall'autorità competente per la VAS, d'intesa con l'autorità procedente	
<b>Fase 3 Adozione approvazione</b>	P3. 1 Adozione del piano	A3. 1 Dichiarazione di sintesi
	P3. 2 Pubblicazione e raccolta osservazioni, risposta alle osservazioni	A3. 2 Analisi di sostenibilità delle osservazioni pervenute
	P3. 3 Approvazione finale	A3. 3 Dichiarazione di sintesi finale
<b>Fase 4 Attuazione gestione</b>	P4. 1 Monitoraggio attuazione e gestione	A4. 1 Rapporti di monitoraggio e valutazione periodica
	P4. 2 Azioni correttive ed eventuali retroazione	

Figura 1 Il processo di VAS adottato dalla regione Lombardia (Fonte: D.C.R. n.VIII/0351).

### 3.3 La Delibera di Giunta Regionale del Veneto n.3262/2006: indirizzi per la valutazione di piani e programmi

La Legge Regionale del Veneto n. 11/2004 ha introdotto l'obbligo di valutazione per i PTR, i PTCP e per i piani di assetto del territorio comunali ed intercomunali. Successivamente, con le Delibere di Giunta Regionale n. 2988/2004 e n. 3262/2006 sono stati definiti i primi indirizzi operativi per la VAS. La Delibera del 2004 ha recepito integralmente le indicazioni della Direttiva, riportando anche alcune prime indicazioni di carattere metodologico per la stima degli impatti delle azioni di piano.

La successiva Delibera del 2006, rispetto alla precedente, definisce il nuovo iter procedurale opportunamente integrato con il processo di valutazione, per l'elaborazione di un piano o di un programma ed individua organi specifici per l'esecuzione della VAS. A tal fine, la Delibera istituisce una Commissione Regionale per la VAS che ha il compito di analizzare e prendere in considerazione il rapporto ambientale, le osservazioni dei soggetti interessati ed i risultati delle consultazioni, comprese quelle transfrontaliere. La Commissione è formata da tre componenti e si avvale, come struttura di supporto ed istruttoria per la propria attività, della Direzione Valutazione Progetti (Regione Lombardia, 2006). Lo schema in Figura 2 illustra le fasi del processo di valutazione per i piani e programmi di livello comunale, intercomunale e provinciale.

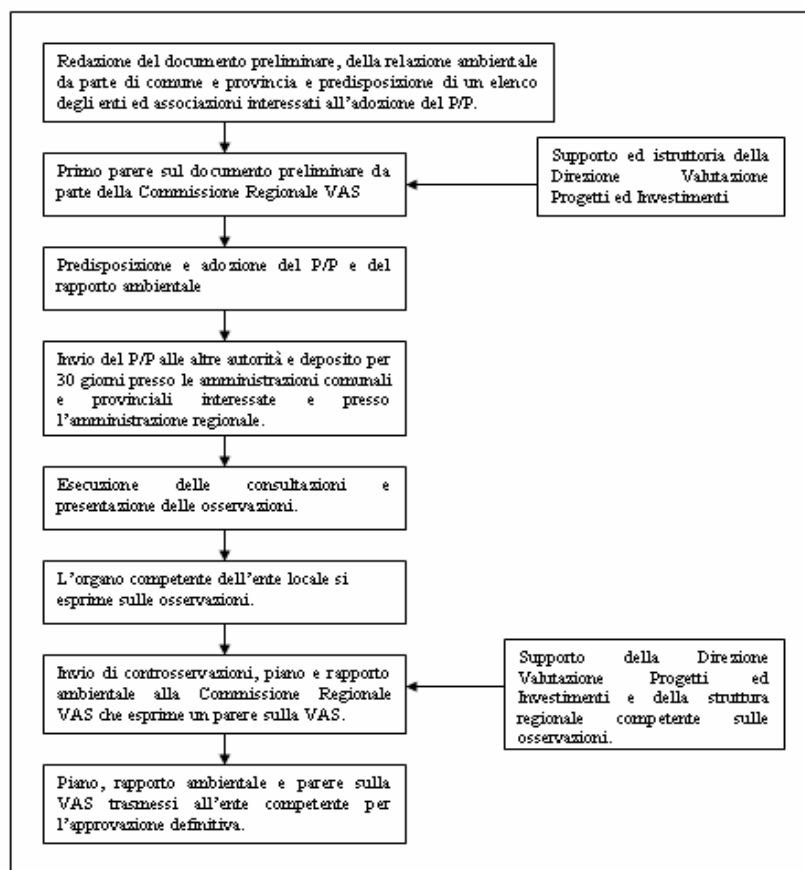


Figura 2 Il processo di VAS per piani provinciali e comunali, previsto dalla regione Veneto.

#### 4 LA GRIGLIA DI LETTURA DEI CASI STUDIO

Pur non essendo stato definito un metodo comune per la VAS, è possibile osservare dalla lettura dei testi normativi regionali l'adozione di un approccio procedurale simile che generalmente si articola in:

1. studio del territorio, definizione degli obiettivi di piano e delle alternative d'intervento;
2. individuazione degli impatti che si generano in seguito all'attuazione delle azioni, verifica di coerenza interna ed esterna;
3. valutazione degli impatti, scelta dell'alternativa e proposta di nuove soluzioni.

Di seguito sono analizzate tre applicazioni di VAS relative ai piani di coordinamento provinciale di Padova, Varese e Vicenza. La scelta delle applicazioni è stata indirizzata secondo i seguenti criteri:

- *Contesto normativo regionale*: sono stati scelti casi studio portati a termine in Lombardia e Veneto che sono regioni che hanno alle proprie spalle una forte e

consolidata esperienza sui temi relativi alla tutela dell'ambiente e sulle applicazioni di VAS nei processi di piano.

- *Attualità dei casi*: la scelta è stata orientata verso applicazioni sviluppate negli ultimi anni, dalle quali fosse possibile ricavare quali sono gli orientamenti metodologici presumibilmente più recenti nell'esecuzione della valutazione dei piani.
- *Stato di avanzamento del processo*: sono stati prediletti casi in cui si fosse giunti all'approvazione o all'adozione del piano.
- *Reperibilità delle informazioni necessarie per l'analisi*: sono stati selezionati quei casi i cui documenti di piano fossero facilmente disponibili.

La griglia di lettura predisposta per lo studio delle esperienze è stata articolata in due distinte fasi temporali: la prima di inquadramento generale finalizzata all'individuazione e descrizione degli obiettivi di piano e delle azioni previste per il loro conseguimento, e la seconda incentrata sull'analisi del processo valutativo. Nel corso della seconda fase, dopo uno studio iniziale di carattere macroscopico relativo all'articolazione strutturale della valutazione, si è passati ad un'analisi di dettaglio sviluppata secondo quattro direttrici, che rappresentano gli elementi che distinguono il processo di VAS rispetto alle altre tipologie di valutazione:

- il contenuto del rapporto ambientale,
- l'organizzazione dell'attività di monitoraggio,
- la partecipazione,
- il ruolo della valutazione nella definizione delle decisioni finali.

<b>Inquadramento generale</b>	Contesto di formazione del piano, obiettivi, azioni
<b>Analisi della valutazione</b>	
<b>a) Caratterizzazione procedurale</b>	Articolazione del processo di valutazione
<b>b) Analisi di dettaglio</b>	Contenuto del rapporto ambientale Esecuzione delle consultazioni e della fase di partecipazione Organizzazione dell'attività di monitoraggio Ruolo della valutazione nella definizione delle scelte finali
<b>Contenuto del rapporto ambientale</b>	Costruzione del quadro conoscitivo, metodo di raccolta dati, selezione del set di indicatori, tecniche per la valutazione degli impatti.
<b>Esecuzione delle consultazioni e della fase di partecipazione</b>	Modalità di esecuzione, fasi del processo in cui si è inserita, modalità di divulgazione delle informazioni.
<b>Organizzazione dell'attività di monitoraggio</b>	Organizzazione del programma di monitoraggio, indicatori scelti per il monitoraggio.
<b>Ruolo della valutazione nella definizione delle scelte finali</b>	Come i contenuti del piano sono stati modificati alla luce dei risultati emersi dalla valutazione.

Figura 3 La griglia di lettura dei casi.

## 5 INTRODUZIONE AI CASI STUDIO: LA FASE DI INQUADRAMENTO GENERALE

### 5.1 La valutazione ambientale strategica del PTCP di Vicenza

La logica di fondo nell'elaborazione del PTCP di Vicenza, adottato nel dicembre 2005 ed in corso di approvazione, consiste nella realizzazione di un sistema di progettazione integrata, fondato su una visione condivisa ed opportunamente concertata del futuro assetto del territorio provinciale. Vicenza è una provincia ricca di beni storici e architettonici e di aree ad elevato livello naturalistico, ma che, allo stesso tempo, è caratterizzata da uno sviluppo piuttosto disordinato delle aree urbane ed agricole, da carenza di servizi per le residenze e per le imprese e da un sistema della mobilità da potenziare. A tale scopo, il PTCP di Vicenza si è proposto di modificare l'assetto del territorio provinciale, favorendo la realizzazione di interventi finalizzati alla tutela dell'ambiente, alla difesa del suolo, alla crescita economica, alla programmazione delle infrastrutture, alla valorizzazione dei beni culturali e delle risorse turistico-ambientali, alla qualità della vita e al benessere sociale (Provincia di Vicenza, 2006). In conformità con le disposizioni della L.R. n. 11/2004, il PTCP è stato sottoposto a VAS. In mancanza di altre indicazioni metodologiche, per la sua valutazione si è fatto riferimento alla procedura suggerita dal progetto Enplan. Ad una prima fase di conoscenza del territorio ed individuazione delle sue criticità, svoltasi parallelamente alla definizione degli obiettivi di piano, è seguito il confronto tra gli obiettivi e le criticità emerse. Successivamente si è proceduto all'individuazione delle azioni per il conseguimento degli obiettivi, all'analisi degli impatti, allo studio delle osservazioni pervenute ed alla verifica della sostenibilità delle trasformazioni proposte (Figura 4).

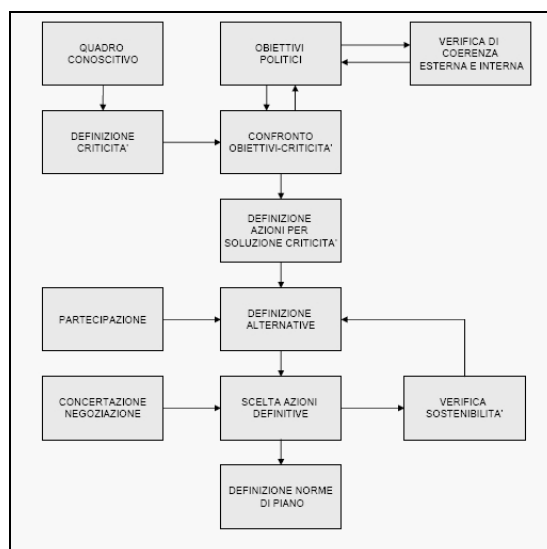


Figura 4 Schema del processo di VAS riportato nel rapporto ambientale del PTCP di Vicenza.

## *5.2 La valutazione ambientale strategica del PTCP di Varese*

La volontà di assicurare che il piano provinciale definisse trasformazioni compatibili con le caratteristiche del territorio e condivise dall'intera comunità, ha portato la provincia di Varese ad avviare, nel 2004, una fase propedeutica a quella di effettiva costruzione del piano.

Tale fase è stata caratterizzata dall'elaborazione di tre documenti: le linee guida, il documento direttore ed il documento strategico. A partire dal primo documento di impostazione della forma del piano e dei principi di base del processo, si osserva come nei successivi documenti cresca progressivamente il dettaglio di definizione dei contenuti del piano, fino ad arrivare all'elaborazione di linee programmatiche di azione.

Le linee guida, elaborate nel marzo 2004, hanno specificato il contesto ed il quadro normativo di riferimento, le caratteristiche del processo e della forma del piano e gli indirizzi da seguire per la successiva redazione del documento direttore. Successivamente, il documento direttore ha convertito in contenuti di piano le osservazioni presentate durante le consultazioni ed ha individuato temi e problemi emergenti rispetto ai quali prospettare le successive linee programmatiche. Infine, il documento strategico, richiamando i contenuti dei documenti precedenti, ha definito in modo dettagliato le linee programmatiche per ogni tema, specificandone gli obiettivi e le relative attività.

Gli obiettivi e le azioni di piano sono stati derivati da sette ambiti specifici di azione, piuttosto eterogenei, stabiliti nel documento strategico: alcuni (Paesaggio, Agricoltura, Rischi) riguardano settori a cui si fa esplicito riferimento negli obiettivi di sostenibilità, alcuni si riferiscono a fasi temporali del processo (Attuazione e processo), altri a specifici ambiti di interesse piuttosto che a vere e proprie attività (Competitività, Malpensa), altri ancora richiamano ambiti generici (Sistemi specializzati) (Provincia di Varese, 2006).

La valutazione ambientale strategica del piano è stata articolata sostanzialmente in due fasi:

1. *Prima fase*: costituita da due percorsi paralleli relativi rispettivamente all'analisi del documento strategico da cui estrapolare gli obiettivi e le azioni di piano ed all'individuazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale stabiliti da accordi, programmi e documenti nazionali ed internazionali.
2. *Seconda fase*: caratterizzata dalla verifica, attraverso l'uso di matrici di valutazione, della congruità delle azioni e degli obiettivi di piano con gli obiettivi di sostenibilità definiti in precedenza, e dalla compilazione di schede di valutazione nei casi di interazione incerta o negativa.

## *5.3 La valutazione ambientale strategica del PTCP di Padova*

Il piano territoriale di coordinamento provinciale di Padova ha preso forma in un contesto differente rispetto al precedente strumento di pianificazione; infatti, la diffusione di nuove

disposizioni comunitarie sull'ambiente, sui sistemi urbani e sulle reti e l'elaborazione del piano strategico territoriale quasi parallelamente alla costruzione del PTCP hanno influenzato i contenuti del piano, indirizzandoli verso la riduzione delle prescrizioni di carattere socio-economico a favore degli aspetti relativi all'assetto fisico del territorio ed alla sua evoluzione. Il piano ha assunto quindi una forma più "leggera", focalizzando l'attenzione sulla tutela delle risorse ambientali e territoriali e sull'uso del suolo ed ispirandosi ai principi di decentralizzazione dei poteri e delle competenze, di sussidiarietà, di cooperazione e partecipazione (Provincia di Padova, 2006).

L'integrazione degli indirizzi di sostenibilità ha influenzato la struttura del PTCP che è stato articolato secondo capitoli tematici riconducibili al conseguimento di uno o più degli obiettivi di sostenibilità stabiliti a livello europeo.

La valutazione del piano, pur seguendo le indicazioni regionali, ha risentito della mancanza di un quadro di riferimento che fornisse indicazioni sui requisiti minimi necessari per appurare la sostenibilità delle azioni di piano. La valutazione è stata incentrata sul confronto tra due diverse alternative: lo scenario attuale-tendenziale, relativo alla situazione attuale del territorio e alla sua potenziale evoluzione, e quello programmatico, che, come correttivo del primo, ha definito indirizzi per la progettazione di una rete ecologica provinciale ed ha promosso una strategia di agglomerazione insediativa, attraverso l'incremento delle dotazioni territoriali ed il potenziamento della rete dei trasporti, nel rispetto dell'equilibrio territoriale.

## **6 I CONTENUTI DEL RAPPORTO AMBIENTALE: LA COSTRUZIONE DEL QUADRO CONOSCITIVO E L'APPROCCIO VALUTATIVO**

Il rapporto ambientale rappresenta il documento principale della valutazione ambientale strategica in quanto «individua, descrive e valuta gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente» (Comunità Europea, 2001). La registrazione del percorso logico seguito per la valutazione, l'indicazione delle informazioni raccolte per eseguire l'indagine conoscitiva, delle tecniche di misura degli impatti sono tutte informazioni che, riportate nel rapporto ambientale, consentono al pianificatore di dimostrare in qualsiasi momento l'iter concettuale seguito per la costruzione del piano e di giustificare le scelte insediative prese.

Il rapporto ambientale è un documento da allegare al piano che ne integra e ne spiega i contenuti e che è consultabile da parte del pubblico, pertanto è necessario che il pianificatore strutturi in modo opportuno le informazioni in esso riportate.

Il primo passo, nell'elaborazione del piano, consiste nell'analisi delle caratteristiche dell'ambito territoriale di riferimento per individuare la vocazione delle diverse parti di territorio e la presenza di eventuali criticità, in modo da definire la tipologia di interventi da realizzare e la loro localizzazione. La complessità del sistema territoriale impone la necessità

di articolare le indagini conoscitive secondo diversi sottosistemi e di procedere ad un'analisi di carattere settoriale.

Nel caso del PTCP di Vicenza la costruzione del quadro conoscitivo territoriale è stata eseguita facendo riferimento ad indicatori utilizzati da altri enti territoriali per redigere rapporti sullo stato dell'ambiente e rapporti di monitoraggio; l'analisi è stata sviluppata secondo le seguenti direttrici: risorse naturali (aria, clima, acqua, flora, fauna, suolo e sottosuolo, biodiversità), risorse economiche (attività primarie, secondarie, terziario, energia), risorse insediative, rischio e qualità della vita.

Molto simile è stata l'articolazione del quadro conoscitivo nel caso del PTCP di Varese, per il quale è stato predisposto un set di indicatori relativi a quattro macrosettori: risorse ambientali primarie (aria, risorse idriche, suolo e sottosuolo, ecosistemi, paesaggio), sistema infrastrutturale (modelli insediativi, mobilità), sistema antropico (agricoltura, industria e commercio, turismo) e fattori di interferenza (rumore, energia, consumi e rifiuti), e selezionati in base al modello PSR (Pressure, State, Responses) elaborato dall'OCSE. Per i siti di importanza comunitaria e le zone a protezione speciale, è stato predisposto un set di indicatori differente costituito da parametri relativi alla biodiversità, al tipo di specie presenti ed alle caratteristiche degli habitat.

Per la definizione dello stato qualitativo del territorio provinciale di Varese, si è deciso di avvalersi del supporto del software *Dashboard*. Tale software, utilizzato per la prima volta in Italia per la VAS del PTCP di Milano, calcola, inserendo una serie di dati di input, per ogni area territoriale un indice di compatibilità per ciascun settore operativo considerato ed un indice sintetico che raggruppa gli esiti delle elaborazioni settoriali, restituendo i valori attraverso una scala cromatica. Nel caso di Varese, il *Dashboard* ha elaborato, per ciascuno degli undici ambiti territoriali, un indice di compatibilità relativo ai settori risorse ambientali primarie, infrastrutturale-antropico e fattori di interferenza, ed un indice sintetico, ottenuto dalla combinazione dei tre indici settoriali, in questo modo è stato possibile disporre di una visione completa ed affidabile sullo stato del territorio. Dei 22 indicatori individuati come idonei alla descrizione del territorio, diciassette sono stati utilizzati come dati di input per il programma, a cui è stato attribuito, per semplicità, un uguale peso.

Una strutturazione più elaborata del quadro conoscitivo è osservabile per il PTCP di Padova. Il piano è stato strutturato seguendo la logica europea dell'articolazione in assi o sub-sistemi. I settori tematici trattati sono stati: l'ambiente naturale e culturale, inteso sia come luogo di raccolta di valori naturali che di rischi potenziali ed eventuali criticità, lo spazio rurale, il sistema urbano e produttivo ed il sistema delle reti, incluse quelle di trasporto. In questo caso l'indagine conoscitiva è stata preceduta da una fase propedeutica di raccolta, elaborazione e trasposizione in formato GIS dei materiali informativi, e successiva predisposizione di un catalogo on-line.



Al fine di rilevare le principali criticità ed il grado di vulnerabilità delle risorse, è stata elaborata *la carta della sensibilità ambientale*, una matrice di sintesi delle criticità ambientali, che illustra la predisposizione del territorio ai rischi naturali ed antropici. Per le aree collinari, il territorio è stato suddiviso in particelle contigue di 1 km<sup>2</sup> di superficie, a ciascuna delle quali è stata assegnata una classe di stabilità derivante dal calcolo della media pesata di sei parametri selezionati per la misura del rischio (litologia, morfologia, acclività, uso del suolo, drenaggio, giacitura degli strati). Per le aree pianeggianti sono state utilizzate celle di 4 km<sup>2</sup> e l'indice di stabilità è stato calcolato facendo riferimento a parametri differenti rispetto a quelli usati in precedenza (composizione granulometrica e permeabilità delle alluvioni, soggiacenza della falda, utilizzo idropotabile delle falde, morfologia e rischio idraulico, uso del suolo, rischio sismico, aree a potenziale rischio d'inquinamento) (Provincia di Padova, 2006). La tavola ottenuta ha consentito di disporre di una visione d'insieme dei diversi livelli di sensibilità ambientale osservabili sul territorio così da individuare immediatamente quali aree necessitavano di interventi prioritari e su quali parametri bisognava agire per migliorare l'indice di stabilità.

Per agevolare la selezione di interventi di piano sostenibili, uno dei metodi più utilizzati è la costruzione di matrici per l'individuazione delle azioni che generano impatti sul territorio e delle componenti ambientali interessate da questi effetti. Tale approccio risulta vantaggioso in quanto fornisce una rappresentazione grafica di facile comprensione, ma dimostra alcune limitazioni nella rappresentazione di impatti cumulativi o indotti.

Per la valutazione del piano provinciale di Vicenza sono state costruite due diverse tipologie di matrici:

- *Matrice obiettivi-criticità*: ha consentito il confronto tra le azioni di piano che discendono da un determinato obiettivo generale, e le criticità rilevate in modo da individuare l'efficacia delle azioni proposte nella soluzione delle problematiche territoriali.
- *Matrice azioni-componenti ambientali*: tale matrice è stata costruita per porre a confronto le azioni di piano con le componenti ambientali, economiche e sociali. Gli impatti sono stati descritti usando un'apposita simbologia e specificandone le caratteristiche temporali (reversibile, irreversibile), spaziali (impatto di area locale e di area vasta) e la tipologia di effetto generato (positivo, negativo, trascurabile). In questo modo, leggendo la matrice lungo le colonne è stato possibile conoscere gli impatti cumulativi di tutte le azioni su una stessa componente ambientale; invece, leggendola lungo le righe è stato stimato l'impatto di una stessa azione su tutte le componenti ambientali. Per gli impatti più rilevanti è stata eseguita un'analisi più approfondita.

Dopo la costruzione delle matrici si è proceduto alla comparazione tra le alternative di intervento: lo scenario attuale è stato confrontato con lo scenario previsto dal piano nel 2020, e con lo scenario di riferimento, cioè con la situazione prevista nel 2020 senza l'attuazione del piano. Lo studio dell'evoluzione nel tempo dello scenario attuale ha riguardato solo le criticità rilevate per ogni componente territoriale in modo che fossero immediatamente evidenti le influenze delle azioni di piano sulle stesse.

Come nel caso di Vicenza, anche per il PTCP di Varese sono state utilizzate matrici per individuare l'entità degli impatti generati in seguito alla realizzazione delle azioni di piano. In questo caso, il confronto ha riguardato gli obiettivi di sostenibilità ed alcuni articoli tratti dalle norme tecniche di attuazione, riportanti riferimenti agli obiettivi di piano individuati dal documento strategico. Gli effetti negativi o incerti sono stati oggetto di un ulteriore approfondimento attraverso la compilazione di schede di analisi contenenti una sintesi delle problematiche osservate e l'indicazione delle misure di mitigazione e compensazione consigliate.

Nella valutazione del piano provinciale di Padova, l'approccio "matriciale" viene abbandonato a favore di un approccio di carattere più descrittivo orientato al confronto tra i due scenari di intervento individuati, lo scenario attuale - tendenziale e lo scenario di piano, che ha riguardato ciascun settore del quadro conoscitivo.

Tale analisi è stata accompagnata anche da una valutazione d'incidenza finalizzata a stimare gli impatti delle azioni di piano sui siti di importanza comunitaria e sulle zone di protezione speciale presenti sul territorio provinciale.

## **7 IL SISTEMA DI CONTROLLO DEGLI EFFETTI: IL MONITORAGGIO DEL PIANO**

Gli interventi di piano si collocano in un sistema, quello urbano e territoriale, complesso e dinamico. Il territorio modifica le sue caratteristiche di continuo e, allo stesso tempo, gli impatti delle scelte insediative il più delle volte non si manifestano in modo immediato. Pertanto, l'efficacia ambientale delle azioni di piano, stimata nella fase ex-ante della valutazione, necessita, nel momento in cui gli interventi sono realizzati, di ulteriori verifiche da eseguire attraverso un sistema di monitoraggio del piano.

La Direttiva VAS raccomanda che le misure di monitoraggio del piano o del programma siano definite già all'interno del rapporto ambientale, anteriormente quindi all'approvazione dello strumento. La struttura del sistema di monitoraggio deve prevedere propedeuticamente la definizione di indicatori prestazionali, cioè parametri in grado di misurare quanto le azioni di piano si discostano dalle previsioni fatte in precedenza, e la misura nel tempo dei valori di questi indicatori. Gli esiti dei rilievi eseguiti sono riportati in rapporti di monitoraggio redatti con cadenza prefissata.

Dalle applicazioni analizzate l'indicazione di un programma per il monitoraggio è avvenuta secondo livelli di dettaglio differente.

A differenza del rapporto ambientale del piano provinciale di Padova che non riporta alcuna indicazione in merito al monitoraggio, la provincia di Vicenza fissa con cadenza biennale la redazione dei report relativi al monitoraggio, demandando ad una fase successiva la definizione del set di indicatori prestazionali.

Molto più dettagliato è il programma di monitoraggio contenuto nel rapporto ambientale del PTCP di Varese. Tale programma, della durata complessiva di dieci anni, prevede annualmente la raccolta dei dati e l'aggiornamento dei grafici del *Dashboard* predisposti nella fase conoscitiva; e, con frequenza biennale, l'analisi dei dati raccolti, l'aggiornamento dei grafici di sintesi e delle cartografie prodotte in precedenza, il confronto tra le tendenze dinamiche in atto sul territorio e gli obiettivi di piano e la formulazione di nuovi indirizzi operativi. Al termine dei dieci anni è prevista un'analisi conclusiva dell'intero processo e l'elaborazione di una relazione di sintesi.

Nel caso di Varese, la scelta degli indicatori per il monitoraggio è stata indirizzata verso la selezione di parametri che fossero rappresentativi degli obiettivi di piano e delle dinamiche territoriali, facilmente reperibili e riferibili ai settori individuati per la sostenibilità ambientale. Al fine di misurare lo stato di conseguimento degli obiettivi di piano, a ciascun indicatore è stato associato un target-obiettivo, il cui valore è stato ricavato dalle attuali disposizioni nazionali e comunitarie nel settore ambientale, e facente riferimento all'anno in cui si presuppone termini la validità delle azioni di piano.

IPOTESI DI PROGRAMMA PER LE AZIONI DI MONITORAGGIO										
AZIONI	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno	6° anno	7° anno	8° anno	9° anno	10° anno
raccolta e archiviazione dei dati relativi ai singoli indicatori	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
aggiornamento del quadro di riferimento	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
rielaborazione e analisi dei dati raccolti		*		*		*		*		*
confronto con la situazione pregressa e valutazione delle tendenze dinamiche in atto		*		*		*		*		*
stesura di una relazione periodica con indicazioni di carattere operativo		*		*		*		*		*
elaborazioni di sintesi										*
stesura di una relazione finale										*

Figura 5 Il programma di monitoraggio del PTCP di Varese (Fonte: Rapporto ambientale del PTCP di Varese).

## **8 LA PARTECIPAZIONE: MOMENTO DI CONFRONTO ATTIVO TRA GLI ATTORI DEL PROCESSO DI PIANO**

La collocazione temporale della valutazione all'inizio del processo decisionale in un momento in cui le scelte non sono ancora definite e le risorse in gioco non sono identificate del tutto, rende necessario il confronto tra differenti punti di vista così che la decisione finale tenga debitamente conto della multisettorialità degli interessi coinvolti. La partecipazione e la consultazione sono quindi due momenti che assumono un ruolo rilevante nel processo di piano e che devono essere opportunamente organizzati e strutturati, assicurando ai soggetti interessati direttamente o indirettamente agli effetti delle azioni di piano o programma la possibilità di ricoprire un ruolo rilevante nella definizione del futuro assetto del territorio.

Per tale ragione, si potrebbe parlare di “dinamica” della fase partecipativa, andando così ad individuare un processo che non è statico, che non tutela solo gli interessi di una ristretta minoranza di individui ma che prevede un confronto attivo tra le parti coinvolte. Durante la partecipazione dovrebbe innescarsi un meccanismo di apprendimento “bidirezionale”: da una parte, il pianificatore che attraverso la divulgazione al pubblico delle informazioni sulle scelte di piano esercita un’azione di “formazione” della comunità, contribuendo ad accrescere la conoscenza sulle caratteristiche del territorio ed a sviluppare una maggiore coscienza sui problemi ambientali; dall'altra, il pubblico che, attraverso le proprie osservazioni, può mettere in risalto particolari esigenze locali e contribuire ad orientare le scelte di piano verso quegli interventi che meglio soddisfano le esigenze della collettività. Il processo di VAS diventa quindi un’occasione di apprendimento collettivo in cui attraverso un’approfondita analisi e lo sviluppo di validi processi comunicativi si definiscono nuove idee e proposte in merito alla gestione urbana e territoriale.

Nonostante emerga chiaramente, dai testi normativi e dagli studi condotti negli anni, la necessità di sviluppare la VAS in un proficuo contesto dialettico, nel momento in cui si cerca di trasporre il concetto di partecipazione “dinamica” nella realtà ci si scontra spesso con una convinzione abbastanza radicata che considera la partecipazione come un insieme di passaggi obbligati, che appesantiscono l’iter di “costruzione” del piano, comportando un dispendio di tempo e risorse economiche.

La Legge Regionale del Veneto n. 11/2004 pone alla base dell’elaborazione del piano territoriale il confronto e la concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti. Gli enti da coinvolgere sono la Regione, le Province contermini, i comuni, le comunità montane, gli enti di gestione delle aree naturali protette interessati, gli enti pubblici e i soggetti gestori di servizi pubblici e di reti e servizi ad uso pubblico aventi rilevanza provinciale.

Seguendo tale disposizione la provincia di Vicenza ha predisposto, durante l’elaborazione del documento preliminare di piano, nove conferenze dei servizi, una per ogni ambiente

insediativo, nel corso delle quali sono state presentate osservazioni da parte degli enti che hanno partecipato.

In seguito al deposito del piano adottato, sono state presentate altre osservazioni che principalmente hanno riguardato richieste di approfondimenti del quadro conoscitivo, chiarimenti sui diversi indirizzi d'azione del piano, richieste di adeguamento della rete infrastrutturale a vantaggio di alcuni comuni e la segnalazione di errori cartografici. Tutte le osservazioni presentate sono state analizzate ed allegate al rapporto ambientale; per quelle accettate si è provveduto alla modifica del testo del documento di piano o delle norme tecniche di attuazione, per quelle non accettate si è proceduto alla spiegazione delle motivazioni in apposita delibera.

Nella provincia di Varese, la presenza sul territorio di 141 comuni e quattro comunità montane ha reso indispensabile l'istituzione di una conferenza permanente dei Comuni, delle Comunità montane e degli enti gestori delle aree regionali protette ricadenti parzialmente nel territorio provinciale, avente tra le sue funzioni l'emissione di pareri sui contenuti del PTCP.

Anteriormente all'elaborazione del piano, nel corso del processo di definizione degli indirizzi operativi, sono stati previsti una serie di momenti di partecipazione inseriti in corrispondenza dell'elaborazione di documenti, quali le linee guida, il documento strategico, il documento direttore, aventi un'influenza diretta sulle future decisioni relative all'assetto del territorio provinciale. Altri momenti di confronto, che hanno riguardato anche la fase di elaborazione del piano, saranno organizzati successivamente all'entrata in vigore del piano in modo che le autorità con competenze ambientali possano esprimersi su indicazioni più dettagliate relative agli interventi.

Infine, nella provincia di Padova la fase di partecipazione è stata sviluppata su due fronti differenti sia per durata temporale, sia per la dimensione del bacino d'utenza coinvolto, sia per gli strumenti utilizzati.

Il primo, circoscritto nel tempo, è stato caratterizzato dall'organizzazione di incontri tra gli attori coinvolti direttamente o indirettamente nel processo di piano. Gli incontri si sono svolti in due momenti: il primo ha riguardato il progetto di piano e si è proceduto all'ascolto "esplorativo" ed alla raccolta delle informazioni sulle esigenze della collettività in modo da impostare una prima ipotesi di piano; il secondo, riferito al documento preliminare, ha coinvolto in tre conferenze di pianificazione gli enti pubblici territoriali, i gestori dei servizi pubblici e le associazioni economiche e sociali.

La seconda tipologia di partecipazione, di carattere duraturo e destinata ad un bacino di utenza di più ampie dimensioni, rientra nell'ambito di un progetto di e-democracy a cui la provincia di Padova ha aderito. Il prodotto del progetto è stato un portale internet *Pianionline* in cui è possibile consultare e salvare i documenti di piano ed esprimere il proprio parere attraverso la partecipazione a forum e sondaggi e l'iscrizione alla newsletter, garantendo così la partecipazione, la cooperazione e la concertazione dei diversi attori pubblici e privati, in

conformità a quanto previsto dalle più recenti disposizioni nazionali ed internazionali sul governo del territorio.

## **9 IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE NEL PROCESSO DECISIONALE**

La valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione è un'attività complessa sia perché deve verificare la sostenibilità non di una singola azione ma di un insieme di azioni sia perché nelle decisioni da prendere sono coinvolti una molteplicità di soggetti portatori di interessi diversi, ed anche perché il sistema territoriale su cui le azioni devono essere localizzate è complesso e non conoscibile nella sua interezza. Tali difficoltà si accentuano all'aumentare della dimensione dell'ambito territoriale che il piano o il programma vanno a disciplinare.

La scarsa definizione delle azioni di piano unita alla disponibilità di informazioni e dati che il più delle volte risultano poco affidabili o carenti, fa nascere ulteriori difficoltà nella misura degli impatti costringendo spesso il pianificatore ad una loro stima qualitativa e non quantitativa e quindi ad una misura non dettagliata.

Ad eccezione del PTCP di Varese, che è già stato approvato, i piani di Vicenza e Padova sono stati adottati ed attualmente sono stati depositati per la presentazione delle osservazioni, pertanto il processo di elaborazione deve ancora concludersi. Per tale ragione la dimostrazione o meno dell'efficacia degli esiti della valutazione può fornire al momento solo risultati parziali.

Nel complesso, i tre piani definiscono uno scenario di sviluppo territoriale che privilegia politiche di riequilibrio territoriale e sociale e completa e riqualifica il sistema infrastrutturale esistente, proponendo soluzioni che riducono la pressione sulle risorse del territorio e sull'ambiente. Partendo da tale impostazione, gli esiti della valutazione per i tre piani sono stati in generale positivi e non sono state osservate particolari incongruenze tra le azioni proposte e gli indirizzi di sostenibilità.

Differenze tra i casi analizzati hanno riguardato la struttura del rapporto ambientale, che per i piani di Varese e Vicenza, a differenza di Padova, ha rispecchiato abbastanza fedelmente le indicazioni della Direttiva VAS, e l'approccio seguito per la valutazione. Relativamente a quest'ultimo aspetto, nei piani di Varese e Vicenza si è proceduto alla costruzione di matrici di valutazione; diverso l'approccio seguito per il piano di Padova che si è basato su un confronto, sostanzialmente descrittivo, tra i diversi scenari d'azione. In ogni caso, emerge la volontà da parte delle amministrazioni di tutelare l'ambiente e di impostare l'intero processo di costruzione del piano su una logica di partecipazione e concertazione sia con il pubblico che con il privato, finalizzata a ridurre il più possibile eventuali momenti di conflitto, successivi all'approvazione dello strumento.

## 10 CONCLUSIONI

Anche se le applicazioni di VAS analizzate nel paper sono piuttosto recenti e quindi non è ancora possibile definire un bilancio definitivo, in termini di sostenibilità, degli effetti degli interventi di piano, esse hanno comunque evidenziato nuovi meccanismi che preannunciano interessanti prospettive nella pianificazione. L'uso dei sistemi informativi territoriali per l'organizzazione delle informazioni, la definizione di set di indicatori secondo lo schema DPSIR, l'istituzione di portali internet attraverso i quali esprimere osservazioni, la diffusione di software per la stima della qualità del territorio sono solo alcuni degli elementi che si stanno affermando sempre più nei processi di governo territoriale.

Dall'analisi delle applicazioni e del contesto normativo regionale, appare evidente che il metodo che attualmente si tende ad applicare è quello definito dal progetto Enplan, che al momento sembra uno dei riferimenti più consolidati in materia. Tale procedura riconosce all'attività valutativa una duplice valenza: da una parte è un'attività che cerca di assicurare la sostenibilità degli interventi proposti, attraverso un confronto tra i contenuti di piano e le caratteristiche del territorio; dall'altra, vuole garantire la "consistenza" dei contenuti del piano, attraverso una verifica *interna* della sua struttura. Questi due aspetti si traducono a livello pratico in due momenti chiave della valutazione, la verifica di coerenza esterna e di coerenza interna, che devono essere inseriti in un processo partecipativo opportunamente strutturato.

Con l'introduzione della VAS il piano non è più solo un insieme di azioni per la trasformazione del territorio, ma diventa sia uno strumento di elevata qualità ambientale attraverso il quale organizzare il territorio in modo sostenibile, sia un documento più vicino alle esigenze della comunità in quanto è il prodotto di un processo decisionale basato sulla costruzione del consenso fin dalle prime fasi di elaborazione del piano.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Brunetta G. (2006) Valutazione e pianificazione. Verso l'integrazione?, *Scienze Regionali* Vol.5, 3, 119-126.
- Comunità Europea (2001) Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.
- I.A.I.A. (2002) Strategic Environmental Assessment Performance Criteria, Special Publication Series, 1, [www.iaia.org](http://www.iaia.org).
- INU Gruppo di studio nazionale (2006) Lettura critica del recepimento della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D.Lgs. n.152/2006 recante "Norme in materia ambientale", [www.inu.it](http://www.inu.it).

- Provincia di Padova (2006) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Rapporto ambientale.
- Provincia di Varese (2006) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Valutazione ambientale.
- Provincia di Vicenza (2006) Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Valutazione ambientale.
- Regione Lombardia (2007) Decreto del Consiglio Regionale, VIII/0351. Indirizzi generali per la valutazione di piani e programmi (art. 4, comma 1, L.R. 11 marzo 2005, n. 12).
- Regione Toscana (2007) Decreto del Presidente della Giunta Regionale, 4/R. Regolamento di attuazione dell'articolo 11, comma 5, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di valutazione integrata.
- Regione Veneto (2006) Delibera Giunta Regionale n.3262 Attuazione Direttiva 2001/42/CE della Comunità Europea. Guida metodologica per la Valutazione Ambientale Strategica. Procedure e modalità operative.
- Sadler B. (2000) A Framework Approach To Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles And Elements Of Good Practice, Relazione presentata all'*International Workshop on Public Participation and Health Aspect in Strategic Environmental Assessment*, Szentendre, 11-24.
- Sadler, B., Verheem. R. (1996) *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. Publication n.53, The Hague, Netherlands.
- Therivel R., Wilson E., Thompson S., Heaney D. e Pritchard D. (1992) *Strategic Environmental Assessment*. Earthscan, London.



## **ABSTRACT**

The strategic environmental assessment (SEA) is a practice to address the decisions about the structure of territory towards the principles of sustainability. An increasing interest, by Italian regions, towards the protection of the environment has encouraged, in spite of the lack of national reference frame, the development of some applications of SEA, which could be a valid help to define a method for the assessment.

The paper analyses and compares some Italian applications, focusing on important elements of the evaluation as elaboration of environmental report, monitoring, participation and the role of assessment in the decision-making. In this way, it's possible to observe the present methodological trends of environmental assessment applied to plans.