

**LA VAS NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013: UN'ANALISI
COMPARATA DI METODI, STRUMENTI E MODELLI DI GOVERNANCE NELLE
ESPERIENZE REGIONALI**

R. Del Ciello¹, A. Forni², F. Scipioni³, A. Disi⁴

¹ENEA *Unità Tecnica Modellistica Energetica Ambientale - Servizio Adattamento e Mitigazione Cambiamenti Climatici. C.R. Casaccia, Via Anguillarese 301, 00123 Roma – roberto.delciello@enea.it*

²ENEA *Ufficio Studi. C.R. Frascati, Via Enrico Fermi 45, 00044 Frascati (Rm) – andrea.forni@enea.it*

³ISFOL *Area Valutazione Politiche Risorse Umane, Via Lancisi, 29, 00161 Roma – f.scipioni@isfol.it*

⁴ENEA *Unità Tecnica Efficienza Energetica – Supporto Attività Programmatiche. C.R. Casaccia, Via Anguillarese 301, 00123 Roma – antonio.disi@enea.it*

SOMMARIO

La Programmazione dei Fondi Comunitari 2007-2013 costituisce un interessante ambito di analisi con riguardo all'applicazione dello strumento della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) a piani e programmi. Il lavoro prende in esame le VAS condotte, tra la seconda metà del 2006 e la fine del 2007, da Regioni e Province Autonome sui 21 Programmi Operativi Regionali e sui 21 Piani di Sviluppo Rurale. La complessità dei processi esaminati, la mole della relativa documentazione e la varietà degli approcci seguiti dalle diverse regioni hanno reso necessario focalizzare l'analisi su alcune chiavi di lettura:

- gli strumenti di *governance* predisposti dalle regioni per gestire i contestuali processi di programmazione e valutazione;
- la definizione degli obiettivi e dei target e la capacità di mettere coerentemente a sistema gli indicatori nella definizione del contesto, nella valutazione e nel monitoraggio;
- la partecipazione, sia come modalità adottate, sia come verifica della reale incisività di questa fase del processo nell'orientare la valutazione e quindi il programma.
- infine una lettura privilegiata, anche se non esaustiva, della coerenza degli interventi in campo energetico previsti dai programmi con la programmazione regionale di settore.

Parole chiave: Valutazione Ambientale Strategica, Programmazione Comunitaria, Pianificazione energetica.

1. Introduzione

La Programmazione dei Fondi Comunitari 2007-2013 costituisce un interessante ambito di analisi con riguardo all'applicazione dello strumento della VAS a piani e programmi, obbligatoria a partire dal 2004 con l'entrata in vigore della Direttiva 2001/42/CE, recepita nel nostro ordinamento, prima con il D.Lgs. 152/2006 e, successivamente, con il D.Lgs. 4/2008.

La Programmazione dei Fondi Comunitari 2007-2013 si basa su due cornici strategiche:

- la prima, che si sostanzia nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) e nei numerosi Programmi Operativi (PO) finalizzati al raggiungimento dei tre obiettivi di sviluppo regionale in termini di Convergenza, Competitività e Cooperazione Internazionale;
- la seconda, finalizzata allo sviluppo rurale, si sostanzia nel Piano Strategico Nazionale (PSN) e nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) a livello regionale.

A questo impegno, cui sono state chiamate le strutture politiche e amministrative deputate alla programmazione nazionale e regionale, è corrisposto un altrettanto rilevante impegno delle strutture tecnico-scientifiche, deputate alla valutazione ambientale. Tra la seconda metà del 2006 e la fine del 2007, dei numerosi PO elaborati in attuazione del QSN sono stati assoggettati a VAS ai sensi della Direttiva 2001/42: 2 Programmi Operativi Nazionali (PON); 21 Programmi Operativi Regionali relativi al Fondo Europeo Sviluppo Regionale (POR-FESR); 2 Programmi Operativi Interregionali; diversi Programmi afferenti all'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea; 21 Programmi del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Analogamente, nello stesso periodo, sono stati assoggettati a VAS i 21 PSR elaborati dalle Regioni e dalle Province Autonome in attuazione delle priorità strategiche definite dal PSN per il settore agroindustriale e forestale. Nel presente lavoro sono stati esaminati i processi di VAS che accompagnano i 42 Programmi di competenza regionale, POR-FESR e PSR.

La complessità dei processi esaminati e la mole della relativa documentazione, la varietà degli approcci seguiti dalle diverse regioni, anche in conseguenza di un quadro normativo in corso di definizione, hanno reso necessario focalizzare l'analisi sugli aspetti metodologici e di *governance*, tralasciando le specifiche risultanze territoriali, sintetizzando i principali risultati in una meta – valutazione incentrata intorno ad alcune chiavi di lettura:

- gli strumenti di *governance* predisposti dalle regioni per gestire i contestuali processi di programmazione e valutazione: attori e loro relazioni; ruoli; competenze tecnico-scientifiche e politico-amministrative messe in campo;
- il disegno e le metodologie di valutazione, con particolare riguardo, da un lato al ruolo giocato, nelle singole regioni, dal complessivo quadro pianificatorio-programmatico nella definizione degli obiettivi e dei target; dall'altro, alla capacità di mettere coerentemente a sistema gli indicatori nel processo concettuale di definizione del contesto, valutazione e monitoraggio;

- il coinvolgimento degli *stakeholders* e la partecipazione, sia come ricognizione delle tecniche e delle modalità adottate, sia come verifica della reale incisività di questa fase del processo nell'orientare la valutazione e quindi il programma.
- infine, dal punto di vista tematico-settoriale, una lettura privilegiata, anche se non esaustiva, della coerenza degli interventi in campo energetico previsti dai programmi con la programmazione regionale di settore.

Nel capitolo 2 viene riassunta l'evoluzione del concetto di VAS e il relativo dibattito, evidenziando in particolare la duplice natura di questo strumento che può essere esaminato dal punto di vista delle procedure tecnico-amministrative o dal punto di vista dei processi valutativi.

Nel capitolo 3 si descrivono le due cornici strategiche che racchiudono la programmazione comunitaria 2007-2013 e da cui discendono i piani regionali, POR e PSR, sottoposti a VAS le cui specificità, nell'applicazione a questo specifico contesto, sono riportate nel capitolo 4.

Il capitolo 5 riporta infine la metodologia e le risultanze dell'analisi scaturita dalla ricognizione della documentazione prodotta dalle valutazioni secondo le chiavi di lettura appena richiamate su cui sono strutturati i paragrafi del capitolo.

2. La VAS tra procedura e processo

In termini generali¹ con la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ci si propone di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente attraverso l'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, valutandone gli effetti significativi sull'ambiente. Secondo una fortunata definizione (*Sadler B. & Verheem R., 1996*) la VAS è “... *un processo sistematico per valutare le conseguenze ambientali di una politica, un piano o un programma al fine di assicurare che queste siano pienamente incluse e adeguatamente tenute in conto fin dalle prime fasi del processo decisionale al pari degli aspetti economici e sociali*”, dove da un lato si evidenzia l'elemento di contestualità tra processo di programmazione e di valutazione, dall'altro si esplicita il ruolo della VAS nel promuovere lo sviluppo sostenibile richiamando la pari rilevanza tra aspetti economici, sociali e ambientali.

Numerosi autori² hanno ricostruito l'evoluzione storica della valutazione ambientale di piani e programmi, rinvenendone le origini nel *National Environmental Action Plan* approvato negli Stati Uniti nel 1969. È comunque a partire dagli anni '90, dopo alcuni anni di esperienza

¹Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente. Art.1

² Nella letteratura internazionale una esauriente ricostruzione si trova in: *Dalal-Clayton D.B., Sadler B., 1999* e *2010*. A livello nazionale, e in particolare in ambito AISRe, si confronti: *Calenda C. 2007* e *Rega C. 2006*

nel campo della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), emergendo le carenze di questo strumento relativamente all'incapacità di incorporare e armonizzare le componenti della sostenibilità e all'inefficacia della valutazione progettuale di incidere su processi decisionali gerarchicamente sovraordinati, che la VAS si afferma, se non ancora come pratica operativa, quale termine centrale del dibattito accademico, politico e scientifico in materia ambientale. Tuttavia l'approccio alla VAS come una sorta di VIA applicata ai piani e programmi persiste ancora a lungo, prefigurando una vera e propria scuola di pensiero per la quale la VAS dovrebbe limitarsi ai temi strettamente ambientali, in contrapposizione a quanti, enfatizzando il rapporto tra sostenibilità e VAS, ritengono che quest'ultima debba affrontare gli aspetti sociali ed economici tanto quanto quelli ambientali. Enfasi che ha portato a definire la "valutazione ambientale" e la "ricerca della sostenibilità" come *"..una coppia da matrimonio.... tra due dei più importanti concetti introdotti negli ultimi decenni volti ad aumentare gli spiccioli di sopravvivenza umana su questo pianeta"*.³

Viceversa un concetto, estremamente interessante, su cui sembra registrarsi un ampio consenso, è quello che si potrebbe definire dell'approccio "flessibile" per cui *"...non si può immaginare un approccio rigido (blueprint approach) alla VAS, ma è necessario che gli approcci siano sviluppati e adattati in relazione alle realtà istituzionali e alle condizioni politiche di ciascun Paese."* (Dalal-Clayton D.B., Sadler B., 1999)

Con l'entrata in vigore della Direttiva 2001/42 il dibattito si orienta prevalentemente sugli aspetti normativi e sulle problematiche connesse al recepimento della Direttiva negli ordinamenti nazionali da parte degli Stati membri, obbligatoria a partire dal 21 luglio 2004. In realtà a quella data il recepimento era avvenuto in soli nove dei 25 Stati membri, dando luogo all'avvio di 15 procedimenti di infrazione con la conseguente condanna di cinque Stati membri da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE).⁴

Tutti gli Stati membri hanno infine recepito la direttiva entro il 2009 e la Commissione ha avviato uno studio volto a verificare la conformità del recepimento.

Il faticoso, e a tratti caotico, processo di recepimento ha riguardato anche l'Italia dove la Direttiva VAS, dopo l'inizialmente inserimento nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale" e attraverso il successivo decreto correttivo (D.Lgs.

³ Gibson, R.B., 2005, "Sustainability Assessment: Criteria and Processes", Earthscan, London. Cit. in: Borysova O. 2007, trad. Autori.

⁴ Cfr. Commissione Europea 2003 e 2009. La Direttiva prevedeva (art. 12, comma 3) l'invio da parte della Commissione, prima del 21 luglio 2006, di una prima relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla sua applicazione ed efficacia. A causa dei ritardi cui si è detto e della limitata esperienza nell'applicazione della stessa, le informazioni disponibili al 21 luglio 2006 non erano sufficienti per stendere la relazione prevista, presentata poi nel settembre 2009.

4/2008) ha raggiunto solo ora il completo e corretto recepimento.⁵ La letteratura che tratta gli aspetti normativi della VAS, approfondendo quindi l'elemento di procedura tecnico-amministrativa di questo strumento, è molto ampia e si declina su diversi aspetti rilevanti quali il confronto tra legislazione nazionale e regionale (*Casini C., Santini L. 2007 e 2009; Rega C. 2006*), l'implementazione in singole regioni (*Gazzola P., Caramaschi M. 2005*), piuttosto che su specifici oggetti di valutazione, al confine tra piano e progetto, come le grandi opere (*Morandini G., Norberti S. 2008*) o, infine sulle analogie e relazioni con altri strumenti come EMAS (*Chiellino G., 2008*).

Altrettanto ampia la letteratura scientifica relativa ai casi studio di implementazione della VAS dove l'attenzione si incentra sugli aspetti metodologici e applicativi e si privilegiano le caratteristiche di processo valutativo tecnico-scientifico della VAS. Questo filone consente analisi di estremo interesse considerato che le prime esperienze di VAS, in assenza di un rigido quadro normativo, hanno consentito di applicare quell'approccio "flessibile" cui si è poc'anzi accennato, dove, per quanto con metodologie ed esiti quanto mai variegati, hanno consentito una ricca sperimentazione a diverse tipologie di strumenti di pianificazione e diversi contesti territoriali. Queste esperienze, a partire dai lavori pioneristici della seconda metà degli anni '90, quali la VAS del Docup Sicilia 1994-1999, quella sul Piano Generale dei Trasporti condotta dal Ministero dell'Ambiente con il supporto tecnico dell'ENEA e dell'Università di Roma, la VAS delle Olimpiadi invernali di Torino, per finire alla Valutazione ex-ante ambientale dei POR 2000-2006, hanno costituito il terreno di studio su cui formare le competenze tecniche e preparare le amministrazioni ad un nuovo modo di programmare e valutare. Le più recenti esperienze a diversi livelli: tematici come per lo sviluppo rurale (*Spaziante A., Muraro C. 2007*) o per le grandi opere (*Morandini G., Norberti S. 2008*); territoriali, per la scala regionale (*Casini C., Santini L. 2009, Gazzola P., Caramaschi M. 2005, Marangoni B. 2006*), o per l'area vasta (*Garano M., Zoppi C. 2003, Panzini M. 2006*) costituiscono la naturale evoluzione di questi primi tentativi. La VAS applicata alla programmazione comunitaria in corso costituisce uno dei punti di arrivo di questo processo evolutivo e la sua analisi consente di raccogliere alcuni spunti interessanti per fare il punto sullo stato dell'arte in questa materia nel nostro Paese.

3. La programmazione comunitaria 2007-2013: implicazioni per la valutazione delle politiche di sviluppo sostenibile

Nella programmazione delle politiche strutturali per il periodo 2007-2013 il modo di intendere la valutazione è stato sostanzialmente modificato rispetto al passato. In questo

⁵ D. Lgs. N. 128 del 29 giugno 2010 "Modifiche e integrazione al D. Lgs. 152/2006 recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n.69".

processo di rivisitazione, un ruolo importante l'ha certamente avuto il QSN che, come è noto, disegna il quadro di riferimento programmatico per la politica di coesione. Una modifica importante riguarda il passaggio dalla valutazione dei programmi alla valutazione degli effetti delle politiche sui territori. Questo nuovo approccio suggerisce di sviluppare l'attività di valutazione attraverso l'esame congiunto di tutte le azioni che, per competenza territoriale, fanno riferimento alla *policy* oggetto di valutazione, prescindendo dallo strumento finanziario utilizzato⁶.

Al riguardo il QSN sottolinea che *"...le valutazioni verteranno principalmente sugli effetti prodotti dalle politiche pubbliche attuate attraverso programmi e progetti, realizzati e in realizzazione, finanziati da fonti diverse (comunitarie, nazionali, regionali), inclusi i Programmi di sviluppo rurale. La valutazione deve consentire di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata."*(Ministero dello sviluppo economico 2007, pag. 266).

La principale novità della politica di coesione, nel momento in cui fu disegnata, riguardava l'unificazione della politica comunitaria con quella nazionale, ciò implicando che (legge finanziaria 2007, art 1 comma 863) il QSN dovesse *"...di necessità riferirsi a entrambe le politiche. ...(che) costituiscono strumenti per attuare gli obiettivi di Lisbona e Goteborg. Ne discende quindi che nel QSN, come già avviene nelle principali economie europee, dovrà trovare posto, come per la politica comunitaria, un impegno programmatico settennale, anche per la politica nazionale"*. Di conseguenza, almeno nell'impostazione originaria, si sarebbe dovuta avere una programmazione settennale anche per le risorse nazionali per la politica regionale, in sostanza il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), al fine proprio di superare i noti problemi legati all'utilizzo di queste risorse⁷. Da un lato, quindi, il disegno originario della programmazione mirava a rafforzare i caratteri sinergici degli strumenti rispetto a obiettivi strategici comuni, dall'altro l'attività di valutazione svolgeva di conseguenza una funzione "servente" rispetto a questo obiettivo generale, e quindi era stata pensata per comprendere l'effetto congiunto di un insieme di strumenti.

⁶ È bene precisare che l'integrazione prospettata non è in contraddizione con la rilevanza che in determinati contesti assume la valutazione "isolata" dell'efficacia del singolo canale finanziario/programma operativo. Anche nel QSN è stabilito che *"...occorre definire un disegno e procedure di programmazione della politica regionale unitaria ai diversi livelli della sua attuazione in cui sia trasparente e verificabile il contributo dei diversi strumenti e delle diverse fonti di finanziamento (comunitarie e nazionali) al conseguimento delle sue priorità e dei suoi obiettivi"*.

⁷ La programmazione settennale dell'impegno programmatico per le risorse nazionali, concordemente con le linee guida approvate nell'Intesa del 3 febbraio 2005 tra stato e Regioni e fissata dalla legge finanziaria 2007 (art 1 comma 863), aveva l'obiettivo di evitare problemi di disallineamento tra disponibilità di risorse e impegni: l'adeguata programmazione di tali risorse da parte delle Autorità nazionali e regionali competenti, risorse la cui programmazione e il cui monitoraggio sono garantite dal Quadro Finanziario Unico pluriennale, avrebbe dovuto rendere più trasparenti le motivazioni di eventuali scostamenti ed assicurare la realizzazione di interventi idonei al raggiungimento degli obiettivi prefissati entro l'arco di attuazione del programma.

Come è noto, però, le mutate condizioni economiche di contesto hanno portato a importanti cambiamenti *de facto* che hanno riguardato sia l'uso del FAS che le risorse complessivamente a disposizione per le regioni⁸. La mancanza di certezza relativamente alle risorse a disposizione ha rallentato la predisposizione dei piani attuativi del FAS da parte delle regioni e quindi delle relative VAS. Per queste ragioni non è stato possibile considerarle nell'analisi, sebbene, data la rilevanza delle risorse e la molteplicità dei settori di *policy* interessati, avrebbero costituito un elemento di raffronto di sicuro interesse.

D'altro canto anche l'intento di valutare gli effetti congiunti dei due grandi indirizzi di programmazione, quello delle politiche di coesione attuato attraverso il QSN e quello dello sviluppo rurale attuato attraverso il PSN, è rimasto tale, in ragione delle autonome prerogative degli attori istituzionali⁹, dei diversi referenti comunitari e delle specificità dei processi di programmazione e di valutazione.

In particolare, per quanto riguarda il PSN, al fine di soddisfare le esigenze conoscitive sullo stato di avanzamento e gestione dei Programmi di Sviluppo Rurale, il regolamento 1698/05 all'art. 80 introduce il Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV), in cui la Commissione e gli Stati membri condividono gli strumenti per aumentare la conoscenza sull'attuazione delle politiche cofinanziate. (*Commissione Europea, 2006*).

Dall'altro lato per quanto la politica definita dal QSN ha perso progressivamente le sue caratteristiche iniziali di unitarietà, la valutazione, anche all'interno di questa cornice programmatica, ha mantenuto le sue peculiarità, anche in relazione al fatto che sono diverse le sollecitazioni verso un cambiamento e un ridisegno della valutazione delle politiche di coesione.

Lo stesso disegno delle politiche di coesione contenuto nel QSN (articolato gerarchicamente in macro-obiettivi, priorità, obiettivi generali e obiettivi specifici)¹⁰, relativamente ai temi ambientali evidenzia sinergie e complementarità tra macro obiettivi e priorità diverse, anche non espressamente dedicati. (Cfr. tabella 1)

Le novità espresse dal quadro della programmazione sono utili per contestualizzare il nuovo ruolo della valutazione che viene di seguito sintetizzato per punti maggiormente significativi¹¹:

⁸ Per una esaustiva e completa disamina del ruolo del FAS nell'ambito delle strategie anticicliche, cfr. [36], pag 195 e seguenti.

⁹ MISE-DPS: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, dal 18 maggio 2006 del Ministero dello Sviluppo Economico; MIPAF: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

¹⁰ I quattro macro-obiettivi sono declinati in dieci priorità. Ogni priorità è declinata in obiettivi generali e in obiettivi specifici diversi da regione a regione, lasciando quindi ampio margine di discrezionalità nella declinazione degli obiettivi programmatici.

¹¹ Una comparazione delle principali caratteristiche e novità introdotte per la valutazione in ciascun periodo di programmazione dei fondi strutturali (dal 1994-1999 fino all'attuale, 2007-2013) è schematizzata in modo molto chiaro in "Evalsed: the resource for the evaluation of socio-economic development", pag 13 e ss.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

- la valutazione non è più strettamente legata al singolo fondo;
- la valutazione deve considerare obiettivi di *policy* cui rispondono non solo i fondi comunitari ma anche le politiche nazionali e regionali e di sviluppo rurale¹²;
- la valutazione della politica regionale unitaria si realizza (programma e implementa) attraverso il Piano di Valutazione, adottato da tutte le amministrazioni (regionali e centrali) all'interno del quale identificare gli oggetti di valutazione e, soprattutto, gli strumenti di *policy* (le fonti di finanziamento – comunitarie, regionali o nazionali) che concorrono (o hanno concorso) alla realizzazione dell'oggetto di valutazione che si intende valutare¹³.

Tabella 1 – Macro-obiettivi e priorità del QSN

Macro obiettivi	Priorità
a) Sviluppare i circuiti della conoscenza	1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
	2. Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività
b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori	3. Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo
	4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza	5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo
	6. Reti e collegamenti per la mobilità
	7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
	8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
d) Internazionalizzare e modernizzare	9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
	10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci

In tale contesto, la logica dell'integrazione coinvolge le diverse politiche di sviluppo di un territorio attraverso l'ampliamento degli strumenti di *policy* da valutare: la molteplicità delle fonti di finanziamento delle politiche per lo sviluppo fa sì che la valutazione possa concentrarsi sugli effetti congiunti di più interventi (nazionali/ regionali, ordinari/straordinari) sulla sostenibilità di un territorio grazie a domande di valutazione circoscritte e focalizzate.

¹² Restano ferme le prescrizioni in tema di valutazione per questo fondo da parte del relativo regolamento.

¹³ Non è questa la sede per approfondire le caratteristiche del piano di valutazione unitario. Si ricorda semplicemente la cornice di riferimento che lo prevedono: il QSN 2007-2013, la delibera CIPE del 21 dicembre 2007 di attuazione del QSN, gli orientamenti per l'organizzazione delle valutazioni della politica regionale; che rappresentano un strumento di indirizzo più operativo, e le *Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period* a cura di EC- DG REGIO – DG EMP contenute nella "Evaluation unit Working document n°5", dell'aprile 2007, che rilevano l'esigenza di assegnare particolare attenzione alla pianificazione delle attività valutative da realizzare durante il periodo di attuazione del PO.

Da un lato questi più ampi margini di libertà lasciati alla valutazione offrono delle opportunità al *policy maker* di indagare più approfonditamente alcuni aspetti di particolare rilievo per la strategia regionale, dall'altro c'è il rischio di “perdere l'occasione” se le domande di valutazione non individuano chiaramente oggetti e necessità valutative in maniera chiara e circoscritta.

Dall'ultima ricognizione effettuata dal sistema nazionale di valutazione sulle valutazioni in corso, in preparazione e concluse¹⁴ sembrerebbe in effetti che i *focus* valutativi legati alle tematiche ambientali non siano molti. Se si prendono, ad esempio, le priorità del QSN più strettamente legate ai temi ambientali (cioè energia e ambiente e risorse culturali e ambientali), le valutazioni tematiche non sono molte. La maggior parte è legata a valutazioni operative o strategiche di piano, relative cioè all'intero PO in cui tra gli oggetti di valutazione dovrebbero ricorrere anche quelli ambientali. Solo in alcuni casi le regioni, in particolar modo nelle valutazioni che risultano ad oggi in fase di preparazione, hanno focalizzato meglio l'attenzione su alcune questioni specifiche relative all'energia e all'ambiente e alle risorse culturali e naturali. Al momento quindi, se da questo versante alcune cose si stanno muovendo, è pur vero che il rischio di perdere l'occasione sia molto alto.

L'impostazione della valutazione nell'attuale periodo di programmazione fornisce alle amministrazioni una maggiore flessibilità (in termini di oggetti e tempi di valutazione) rispetto al passato nello scegliere i temi su cui concentrare le analisi valutative. D'altra parte, accanto a questa maggiore flessibilità, non mancano indicazioni su temi e momenti della valutazione (in relazione alle esigenze del programmatore). Ad esempio, per le tematiche di nostro interesse il QSN richiede di prestare attenzione nelle valutazioni “*ai temi trasversali rilevanti a livello nazionale e comunitario, in particolare alle pari opportunità e non discriminazione e ai principi di sviluppo sostenibile*”. Questa esigenza va quindi considerata nella fase di individuazione degli oggetti da valutare, facendo riferimento agli strumenti direttamente rivolti al raggiungimento di politiche ambientali, ma anche a politiche/strumenti che possono aver avuto degli effetti anche sulle tematiche ambientali.

Proprio dalla VAS condotta per i programmi operativi e per i programmi di sviluppo rurale, e dalle osservazioni raccolte nel corso delle consultazioni degli *stakeholders* svolte per la procedura di VAS, dovrebbero arrivare delle indicazioni in merito a tematiche e *focus* maggiormente interessanti da approfondire successivamente. Non solo. Dalla normativa di recepimento nazionale della direttiva VAS deriva un obbligo di monitoraggio degli effetti

¹⁴ Le informazioni sono gentilmente messe a disposizione dal Sistema nazionale di valutazione. Per maggiori informazioni su cos'è il sistema e su questa, come sulle altre attività, cfr. il sito web: http://www.dps.mef.gov.it/uval_linee_valutazione.asp. In particolar modo l'ultimo seminario tenutosi a Roma il 19 e il 20 maggio 2010 contiene alcune informazioni sullo “Stato delle valutazioni” http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/seminario_snv_10051920/front_page.pdf

ambientali significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione e di fornire indicazioni sull'andamento degli interventi programmati, nonché un supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. Anche da questa prescrizione quindi, deriva una possibile indicazione di temi da approfondire, autonomamente o nell'ambito di valutazioni in cui l'ambiente rappresenta uno degli aspetti da considerare, come detto in precedenza.

Da queste indicazioni, così come dalla stesura dei Piani di valutazioni, deriva l'esigenza da parte delle regioni e delle amministrazioni centrali titolari di PO di pianificare le attività valutative.

La definizione, l'attuazione e le modifiche al piano di valutazione rappresentano dei momenti importanti di confronto tra i responsabili delle politiche più propriamente legate alla sostenibilità e i valutatori (*in primis* il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici). La finalità è arrivare alla definizione di domande valutative che tengano conto anche degli effetti delle politiche di sviluppo in termini di sostenibilità, realizzando quindi pienamente il concetto di sviluppo sostenibile del territorio (che vede la coniugazione di pilastri diversi) e andando oltre il momento "tipico" della VAS legata ai piani e ai programmi, intesa spesso come adempimento necessario, ma proiettandosi su esercizi valutativi più specifici e legati alle esigenze dei territori.

Proprio da questo angolo visuale più legato ai bisogni dei territori, è utile in questa sede ricordare che gli *Orientamenti Strategici Comunitari in materia di coesione*¹⁵ prevedono anche la possibilità di effettuare delle valutazioni locali o *area based*.

Nel quadro delle valutazioni della politica di coesione gli *Orientamenti* fanno per la prima volta riferimento alle attività valutative di livello locale e alla costruzione di capacità valutative a un livello istituzionale più basso di quello regionale. Il tema non è irrilevante dal punto di vista delle politiche di sostenibilità. In molti casi, infatti, è il livello locale ad essere maggiormente interessato sia in termini di effetti ambientali (si pensi a politiche di sviluppo decise a livello nazionale o regionale ma con effetti ambientali concentrati su territori ben definiti), ma anche di gestione diretta di alcuni servizi (si pensi ad esempio alle *utilities*) che hanno delle ricadute importanti sul territorio in termini di qualità della vita dei cittadini e di competitività dello stesso.

Per quanto dai dati in possesso del sistema nazionale di valutazione risultano ancora poche le valutazioni locali intraprese in linea con quanto prospettato dagli *Orientamenti*, esse possono

¹⁵ Adottati con Decisione n° 702 del Consiglio del 6 ottobre 2006, gli Orientamenti strategici comunitari per la coesione (Osc) nascono con lo scopo di promuovere un aumento del contenuto strategico della politica di coesione al fine di rafforzare le sinergie con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona rinnovata e di facilitarne la realizzazione.

sostenere un accrescimento delle conoscenze del livello territoriale maggiormente coinvolto perché si tratta di competenze delegate al livello regionale e sub regionale nella definizione di diversi settori di *policy*, oppure perché scelte che impattano direttamente su un territorio (basti pensare ad esempio agli impianti energetici o di smaltimento rifiuti). In questo modo, si può favorire la maggiore efficacia delle politiche e il maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei soggetti sui risultati.

4. La VAS nella programmazione comunitaria 2007-2013

Tra la fine del 2005 e la prima metà del 2006, con l’emanazione dei regolamenti comunitari¹⁶ viene formalmente dato l’avvio alla programmazione 2007-2013. Come accennato, la Direttiva 2001/42 sulla VAS era, nelle more del recepimento, comunque in vigore dal luglio 2004. Pertanto, definite le linee strategiche che conducono alla costruzione delle due cornici programmatiche, QSN per lo sviluppo regionale e PSN per lo sviluppo rurale, le regioni iniziano il proprio percorso di programmazione istruendo le prime versioni dei programmi regionali, rispettivamente POR e PSR, predisponendo nel contempo quanto necessario per le valutazioni. Per i programmi comunitari viene infatti richiesta, una valutazione ex-ante da parte di un valutatore indipendente riguardante essenzialmente l’analisi degli obiettivi di realizzazione fisica degli interventi, dei relativi impatti socio-economici, dei risultati da conseguire. Tale processo, che come per la VAS, si dispiega dalle prime fasi di programmazione lungo tutta l’attuazione del programma attraverso le valutazioni *in itinere* ed *ex-post*, necessita di una “....realizzazione coordinata e, per quanto possibile, sinergica... consentendo di ridurre il rischio di duplicazioni procedurali e, soprattutto, contribuendo a una maggiore efficacia delle valutazioni, ric conducendo a unità l’appr ezzamento degli aspetti socio-economici e ambientali del programma (Sistema Nazionale di Valutazione, 2006, pag. 10). Risulta quindi evidente la complessità, in termini di coordinamento e integrazione, di un esercizio che vede impegnati diversi attori a diversi livelli:

- Commissione Europea, *policy makers* nazionali (rispettivamente, cfr. nota 9, MISE-DPS e MIPAF) e regioni per il negoziato sul QSN e PSN;
- per ciascuna regione, tra il programmatore e i soggetti cui affida le valutazioni ex ante e ambientale.

Le regioni non erano peraltro del tutto impreparate a condurre un’operazione di tale portata. Nella programmazione 1994-1999 la Commissione Europea aveva già previsto, la figura delle Autorità Ambientali Regionali (AAR), con il compito di promuovere l’integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi Strutturali, attribuendo loro, nella

¹⁶ Ci si riferisce al Regolamento (CE) n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Regolamento N. 1080/2006 del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

fase 2000-2006, la redazione della Valutazione ex-ante ambientale dei POR (cfr. pag. 5). Tali valutazioni, che possono a tutti gli effetti essere considerate dei prototipi di VAS, furono inizialmente giudicate, data l'indisponibilità delle AAR di adeguate risorse tecniche, del tutto carenti dalla Commissione, che concesse una proroga al 31 dicembre 2002. A quella data, le AAR, opportunamente rafforzate con *Task Force* (TF) di supporto predisposte nell'ambito dello specifico Progetto Operativo del Ministero Ambiente¹⁷, riuscirono a redigere adeguate valutazioni ambientali dei POR, adempiendo ai loro compiti per tutta la durata della programmazione. Come si vedrà in seguito (§ 5.2), le AAR, e le TF a loro supporto, svolgeranno un ruolo decisivo nell'applicazione della VAS alla programmazione 2007-2013, sia nei casi in cui verrà direttamente assegnato loro il compito di valutatore ambientale, sia nei casi in cui, svolgendo altri tale compito, costituirà per questi il principale riferimento metodologico e istituzionale.

Come si è detto, nell'incertezza del quadro normativo nazionale, l'applicazione della VAS alla programmazione comunitaria 2007-2013 è stata svolta con l'unico riferimento giuridico della Direttiva 2001/42, e quindi, per quanto non espressamente previsto un *parere motivato*, il ruolo di *autorità competente* è stato di fatto svolto dalla Commissione Europea, essendo questa l'istituzione preposta all'approvazione, con propria decisione, dei Programmi e di tutti i documenti connessi, valutazioni comprese. La Commissione Europea non ha ovviamente ritenuto opportuno dare interpretazioni della Direttiva VAS, e nemmeno fornire indicazioni per la sua applicazione ai Programmi Operativi, lasciando agli Stati Membri, e quindi alle Autorità della Programmazione, la responsabilità di assicurare la qualità e la correttezza della valutazione ambientale. Ha viceversa inteso informare¹⁸ gli Stati Membri in merito agli elementi cui avrebbe fatto riferimento al fine di verificare che, nel corso della predisposizione dei Programmi 2007-2013, fossero tenute in debita considerazione le previsioni della Direttiva VAS.

A tal fine viene inoltre individuata la documentazione minima che la Commissione Europea ritiene necessario ricevere insieme al PO qualora esso sia assoggettato a VAS. Tale documentazione, oltre al Rapporto Ambientale (RA) i cui contenuti sono definiti dell'Allegato I della Direttiva, include:

1. la **sintesi non tecnica** (Allegato 1, lett. j) delle informazioni contenute nel RA;
2. una **informativa sulle consultazioni** del pubblico e di soggetti con competenze ambientali;

¹⁷ Per i dettagli in merito al Progetto, e in generale al ruolo svolto dalle Autorità Ambientali e dalle Task Force di supporto nella programmazione comunitaria 2000-2006 si veda il sito della Rete Ambientale: http://www.reteambientale.it/autorita_ambientali/progetto_operativo_ambientale.asp

¹⁸ Tale informativa è contenuta in una nota congiunta delle due Direzioni Generali della C.E. competenti (REGIO e ENV) del 2.2.2006 "*Joint letter from DGs REGIO and ENV to the Member States concerning the SEA Directive*", mimeo; Per un maggior dettaglio si veda quanto presentato all'incontro della Rete Europea delle Autorità Ambientali il 26-27 ottobre 2006: http://www.reteambientale.it/agenda/2006_26-27_10.asp

3. **la dichiarazione di sintesi** in cui l'Autorità della Programmazione illustra in che modo si è tenuto conto dei risultati della valutazione ambientale e delle relative consultazioni nel PO (art. 9, comma 1, lett. b)

4. **le misure di monitoraggio** previste (art. 9, comma 1, lett. c).

Lungo queste direttrici tra la seconda metà del 2006 e la fine del 2007 le regioni italiane hanno portato a compimento il contestuale processo di programmazione e valutazione, che per quanto riguarda i POR e i PSR, è l'oggetto del presente lavoro.

5. La ricognizione delle VAS dei programmi regionali (POR E PSR)

In questo capitolo vengono riportate le risultanze del lavoro di ricognizione delle VAS condotte dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento sui 21 Programmi Operativi Regionali relativi al Fondo Europeo Sviluppo Regionale (POR-FESR) e i 21 Piani di Sviluppo Rurale elaborati nel periodo considerato. Si tratta di un'analisi di tipo essenzialmente *qualitativo* volta a descrivere come le amministrazioni regionali, dovendo tutte simultaneamente confrontarsi con l'applicazione di un nuovo strumento valutativo su una stessa tipologia di programma, hanno elaborato strategie, approcci e soluzioni tecniche più o meno originali, innovative e/o riconducibili a qualche approccio ricorrente. L'attenzione, per motivi già ampiamente spiegati in precedenza, è rivolta ai processi piuttosto che alle procedure. Non vengono menzionate, né in positivo e men che meno in negativo, singole regionali, come non sono state stilate "classifiche" di sorta. La documentazione esaminata si riferisce a quella minima richiesta dalla Commissione Europea, per cui, per tutti i 42 programmi, sono state esaminati, laddove reperibili¹⁹ i documenti di cui all'elenco appena descritto e segnatamente il RA e la dichiarazione di sintesi.

Come si è detto, l'analisi, una sorta di meta-valutazione, è stata incentrata intorno ad alcune chiavi di lettura, sistematizzate in un'apposita griglia, e i risultati sono riportati nei successivi paragrafi.

5.1 Governance

Una politica regionale che riesca a coniugare i bisogni di specifiche aree con quelli dell'intero Paese, esaltando il potenziale endogeno delle regioni e le sempre più intense interazioni che le legano (Forni A., et al. 2004) richiede modelli di *governance* innovativi rispetto al passato e all'altezza del confronto con la velocità di trasformazione dei settori oggetto della

¹⁹ L'acquisizione dei documenti è avvenuta essenzialmente con una ricerca on-line dei documenti che dovevano essere resi pubblici nelle fasi di consultazione, mentre non sono stati acquisiti questionari presso le amministrazioni per la complessità della gestione in relazione agli esiti incerti.

programmazione. L'elemento ambientale, ma in questo caso è veramente opportuno richiamare il concetto di sviluppo sostenibile, costituisce in questo contesto un ulteriore elemento di complessità. Non si tratta più soltanto di assicurare la tradizionale coerenza tra obiettivi e strumenti, ma l'attenzione deve sempre più essere concentrata sulla compatibilità di obiettivi di natura diversa spesso contraddittori, sulla loro armonizzazione, sulle relazioni tra i *policy makers* che, ai diversi livelli, tali obiettivi sono tenuti a garantire.

Tra le diverse scelte possibili per analizzare le modalità con cui le regioni hanno gestito il contestuale processo di programmazione e valutazione, nel presente lavoro sono state privilegiate quelle giudicate maggiormente efficaci tenuto conto che l'informazione di base è esclusivamente quella deducibile dai documenti resi pubblici e quindi facilmente accessibili senza effettuare gravose indagini di campo. L'indagine è stata condotta in relazione a tre aspetti: la programmazione, la valutazione, per le due funzioni di responsabilità e di attuazione/esecuzione, e il monitoraggio.

Sulla programmazione la debolezza delle informazioni disponibili non consente deduzioni particolarmente raffinate; le strutture regionali (politiche e tecniche) chiamate a svolgere i compiti dell'Autorità di Programmazione (e poi di Autorità di Gestione) per i POR sono state normalmente quelle, con denominazioni variegiate, deputate alla Programmazione Economica, al Bilancio piuttosto che alle Politiche Comunitarie o come in qualche caso, più tradizionalmente, Attività Produttive o Industria. L'indirizzo politico per le strutture tecniche che hanno svolto tale compito deriva, nella gran parte dei casi e in contraddizione con la trasversalità di questa programmazione, da un Assessorato di settore, mentre più raramente tale ruolo è svolto dalla Presidenza della Giunta. Per i PSR, vista la più accentuata caratteristica di piano settoriale la scelta è, più ovviamente, ricaduta sull'Assessorato e sulla struttura tecnica competente per il settore agricolo e forestale. Va anche tenuto conto che tale esame può risentire dei cambiamenti avvenuti nel periodo relativamente lungo dell'avvio della programmazione e di diversi "allineamenti" del ciclo elettorale delle regioni. L'impressione, ancora una volta, è che l'intento di realizzare un quadro programmatico unitario (cfr. cap. 3) non sia andato molto oltre l'adempimento formale della redazione di inosservati Documenti Unitari di Programmazione. Va comunque riconosciuto che almeno in alcuni casi, per i quali sarebbe auspicabile un approfondimento, si è cercato di procedere con modalità innovative; è il caso delle poche regioni in cui, ad esempio, si è tentato di gestire il processo attraverso una cabina di regia che vedesse coinvolti almeno gli attori principali della programmazione valutazione del programma: programmatore, valutatore indipendente (cfr. pag.11), il valutatore ambientale, i nuclei di valutazione regionali, ecc. In qualche caso si è ambiziosamente cercato di gestire attraverso un'unica cabina di regia i due processi valutativi del POR e del PSR. Questi approcci sono a giudizio di chi scrive meritevoli di

approfondimento proprio in quanto esplicitano pienamente il concetto di *governance* innovativa cui si è accennato applicata a processi complessi quale la VAS.

Sulla valutazione si è cercato, a partire dalla lettura dei documenti, di capire era possibile operare una distinzione tra *responsabilità* del processo di VAS e sua *attuazione operativa*. La distinzione ha senso se si considera che mentre dal punto di vista formale la responsabilità del processo è inequivocabilmente del programmatore, dal punto di vista sostanziale l'affidamento della VAS ad un altro soggetto ha comportato di fatto una, almeno parziale, deresponsabilizzazione del programmatore; cosa questa ricorrente in almeno 6 casi di valutazione dei POR. Per quanto riguarda l'aspetto esecutivo del processo valutativo, sono state identificate le categorie ricorrenti di soggetti cui è stata affidata la VAS e delle strutture tecnico-scientifiche che spesso hanno operato a supporto. La distinzione più generale è quella tra:

- soggetti interni all'amministrazione regionale quali l'AAR e le TF a supporto (cfr. pag. 11), le ARPA²⁰, i servizi regionali per l'ambiente e il territorio;
- soggetti esterni (Università, Istituti di Ricerca, società private di valutazione singole o associate;
- soggetti misti;

Come mostrato in figura 1 la categoria maggiormente ricorrente è il valutatore ambientale interno all'amministrazione regionale che, nel caso dei PSR copre poco più della metà dei casi, mentre per i POR ne rappresenta la quasi totalità (18 su 21). Per il ricorso a forme miste si registrano 3 casi per il PSR ed 1 per i POR.

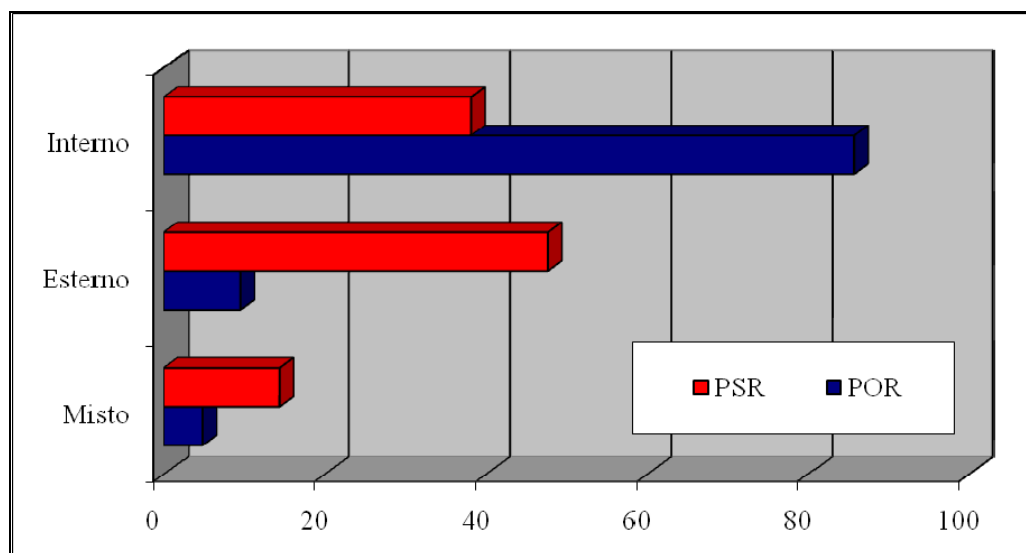


Figura 1: VAS PSR e POR - Tipologie di valutatore ambientale in percentuale

²⁰ Le ARPA, Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale, sono in realtà enti strumentali delle regioni. Si è comunque preferito considerarle alla stessa stregua delle Amministrazioni regionali.

È interessante leggere come sono distribuiti, all'interno di queste categorie, i singoli soggetti. Per quanto riguarda il POR, in 10 regioni la VAS è stata affidata esclusivamente alla AAR che si è avvalsa, il dato è riportato in maniera più o meno esplicita, della TF a supporto. Tuttavia L'AAR appare in altri 5 casi insieme all'ARPA che ha operato in *esclusiva* solo in un caso. L'AAR appare inoltre anche nell'unico caso di soggetto misto, insieme con ARPA e Università, con un coinvolgimento complessivo in 15 regioni. Per il resto in un caso si registra l'affidamento al Nucleo di Valutazione Regionale, mentre i 3 casi di affidamento ad un soggetto esterno riguardano Università, Società privata di valutazione e un Istituto di ricerca.

Anche per quanto riguarda il PSR, l'affidamento alla sola AAR risulta la tipologia prevalente anche se in maniera più contenuta (7 casi), con 2 regioni in cui la VAS è stata realizzata dall'ARPA. Tra i soggetti esterni l'affidamento più frequente è quello alle Università (5 casi), seguito dalle società private (3 casi) e da altri istituti (2). È interessante notare che l'AAR compare in entrambi i casi di soggetto misto; in un caso con l'Università, nel secondo come coordinamento di un gruppo di lavoro con una nutrita partecipazione di istituti.

In merito al monitoraggio, l'unico dato che è stato possibile estrapolare dai documenti esaminati riguarda l'affidamento o meno di tali compiti già a partire dalla fase di avvio della programmazione e della valutazione. In entrambi i casi in più della metà (12 POR e 13 PSR) delle regioni l'affidamento del monitoraggio non risultava, almeno esplicitamente, definito. In 6 regioni l'affidamento risultava alle AAR sia per il POR che per il PSR, mentre negli altri casi, almeno formalmente, il programmatore ha mantenuto tale competenza.

Quali considerazioni trarre da questa analisi? La prima riguarda la lungimiranza della strategia adottata dalla Commissione Europea nel concepire, già a partire dal ciclo 1994-1999, un soggetto deputato all'integrazione della componente ambientale nell'attuazione dei fondi comunitari. La scelta fruttuosa di potenziare, nel corso del ciclo 2000-2006 la *capacity building* di questo soggetto attraverso uno specifico progetto incentrato sulla costruzione di gruppi (TF) con adeguate risorse umane e strumentali. Il ruolo giocato dalle AAR e dalle TF a supporto è risultato decisivo per consentire alle regioni di dare una risposta competente, adeguata alla sfida dell'applicazione della VAS al ciclo 2007-2013.

Per contro l'affidamento dell'esecuzione della VAS a soggetti esterni, che risulta massiccio soprattutto per i PSR, al di là delle capacità tecniche dei singoli soggetti appare rischiosa nell'ottica di internalizzare le competenze necessarie per gestire in futuro processi così complessi, che peraltro si dispiegano in un arco temporale troppo ampio per poter essere gestiti "a contratto". Quanto emerso in merito all'affidamento delle competenze sul monitoraggio, per il quale raramente sono stati indicati i tempi e i modi e tantomeno precisate con certezza risorse in uomini e strumentazione, appare come un segnale di scarsa

consapevolezza della distanza tra un mero adempimento amministrativo *una tantum* e un processo complesso come la VAS.

5.2 Obiettivi

Una corretta definizione degli obiettivi di sostenibilità rispetto ai quali confrontare sia quanto emerge dall'analisi di contesto, in termini di individuazione delle criticità, sia la valutazione degli effetti significativi delle azioni del programma sull'ambiente, costituisce un passaggio importante nel processo di VAS. Propedeutica a tale definizione e contestuale all'analisi di contesto (cfr. § 5.3) è la fase di acquisizione delle informazioni relative agli strumenti di pianificazione, generale e di settore, e il confronto tra gli obiettivi che se ne deducono con quelli del piano da valutare: è la cosiddetta analisi di *coerenza esterna*. È evidente che tanto più è ricco il panorama della pianificazione regionale più facile risulta tale processo; l'esistenza di una pianificazione per lo sviluppo sostenibile corredata da obiettivi e target facilita di molto il compito del valutatore.

Non a caso la normativa di recepimento della direttiva sulla VAS prevede che il comitato interministeriale per la programmazione economica aggiorni la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e che, successivamente, *“le regioni si dotano, attraverso adeguati processi informativi e partecipativi, senza oneri aggiuntivi a carico dei bilanci regionali, di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia nazionale”* (Cfr. art. 34 comma 4 del DLgs n° 4 del 16 gennaio 2008).

E' richiesto quindi, alle regioni di dotarsi di una loro specifica strategia di sviluppo sostenibile che risponda alle esigenze e ai fabbisogni emersi dal territorio, attraverso processi partecipativi, nell'ambito però dei principi e degli obiettivi definiti a livello nazionale, coerentemente quindi con il quadro definito dalla strategia nazionale.

Il ruolo assegnato dalla normativa che recepisce la direttiva alla regione è sia di “cerniera” cioè di garantire la coerenza tra il piano regionale e quello nazionale in materia di obiettivi di sviluppo sostenibile, sia di promozione di azioni a livello locale e di unitarietà della pianificazione.

Per quanto riguarda il modo in cui gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono stati inseriti nell'ambito delle VAS in esame, dalle analisi effettuate emergono con chiarezza alcuni elementi comuni sia ai POR che ai PSR.

In primo luogo la preponderanza di riferimenti di tipo generale: per i riferimenti internazionali, il protocollo di Kyoto e il VI Programma Comunitario di azione in materia di ambiente sono quelli più citati, mentre per i riferimenti nazionali è la strategia di sviluppo sostenibile nazionale che viene maggiormente ripresa, piuttosto che gli *Orientamenti* o il PSN per le VAS dei PSR.

Secondariamente l'indicazione degli stessi riferimenti strategici per entrambe le tipologie di programma, con qualche eccezione per i PSR. Il ricorso ai riferimenti normativi regionali è presente in modo massiccio, ma occorre sottolineare che il rispetto della normativa riferita alle varie componenti tematiche rappresenta un rimando di tipo minimale, pure importante specie laddove questo non è scontato. Una strategia di sviluppo sostenibile dovrebbe puntare a obiettivi di sviluppo che leghino in maniera più forte gli obiettivi di crescita con quelli di sostenibilità. Il ricorso a target quantificati è estremamente raro: 2 casi per i POR, 4 per i PSR.

5.3 Analisi di contesto e indicatori

Nella VAS l'analisi di contesto costituisce il riferimento su cui valutare l'impatto che le diverse misure e gli interventi previsti dal piano hanno sulle componenti ambientali. L'elemento che in qualche modo qualifica il contesto è pertanto la sua pertinenza al programma. Le indicazioni della Direttiva, che enumera l'elenco completo delle componenti ambientali²¹ che devono essere tenute in conto, e la produzione costante di Relazioni sullo Stato dell'Ambiente hanno portato le Regioni a redigere nella gran parte dei casi "analisi del contesto ambientale" ridondanti e non sempre pertinenti al programma.

Questo problema risulta maggiormente accentuato per la VAS dei POR per la loro natura, rispetto ai PSR, di programmi orizzontali e non settoriali. Risulta così che 15 delle 21 VAS dei POR trattano *tutte* le componenti ambientali richiamate dalla Direttiva, ma soltanto 6 utilizzano tale analisi per identificare le componenti maggiormente critiche o viceversa i punti di forza attraverso un'analisi SWOT. Lo schema DPSIR viene esplicitamente utilizzato da 4 regioni e solo 3 dettagliano l'analisi in modo da identificare aree territoriali di maggiore criticità. Un riscontro che è stato cercato della sulla pertinenza o meno dell'analisi di contesto nella valutazione dei POR riguarda il numero di regioni che in questa fase hanno codificato gli indicatori; tale codificazione a giudizio di chi scrive è significativa, come vedremo in seguito, della ricerca di una coerenza tra i set di indicatori utilizzati nelle diverse fasi: per la VAS dei POR solo in 7 regioni si è proceduto in tal senso.

Per quanto riguarda la VAS dei PSR, il richiamo alle componenti ambientali dell'allegato I della Direttiva risulta meno massiccio (4 regioni) segno a nostro giudizio che la caratteristica di piano settoriale del PSR ha consentito una maggiore discrezionalità del valutatore nella scelta delle componenti realmente pertinenti e una minore preoccupazione di seguire pedissequamente il dettato normativo. È probabilmente da attribuirsi a questo e alla conseguente minore numerosità degli indicatori utilizzati, oltre che ad una maggiore

²¹ L'elenco è riportato nell'Allegato I, lett. F: biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;

“strutturazione” del processo di programmazione dello sviluppo rurale²², il maggior ricorso ad una codifica degli indicatori che si riscontra in questo caso in più della metà delle regioni. Come si è detto la codificazione degli indicatori utilizzati per l’analisi del contesto costituisce un segnale della ricerca di coerenza tra i set di indicatori che vengono utilizzati nelle fasi cruciali della valutazione: definizione del contesto; identificazione dell’impatto; pianificazione del monitoraggio. Per i POR dall’analisi della documentazione tale coerenza è stata riscontrata in 8 casi, in 5 non è stato possibile valutarla, mentre nei rimanenti casi risultava evidente la mancanza di collegamento tra le 3 fasi. Per i PSR la situazione appare in questo senso più confortante avvalorando quanto detto in precedenza. La coerenza tra le fasi della valutazione è stata riscontrata in 12 casi, contro 6 in cui è risultata carente, mentre i casi di indeterminatezza scendono a soli 3.

Si tratta evidentemente di una analisi estremamente qualitativa e fortemente caratterizzata dalla soggettività di chi conduce l’analisi. Per questo motivo è stata cercata nella documentazione un’ulteriore informazione con minori margini di interpretazione personale. Si è quindi verificato se al momento della valutazione degli “impatti significativi” del programma sull’ambiente, tali impatti sono stati collegati a uno o più indicatori e se tali indicatori fossero selezionati tra quelli utilizzati per l’analisi del contesto. Da tale esame risulta il dato non proprio confortante che tale collegamento risulta in soli 2 casi per i POR e in 4 per i PSR. Un ulteriore quesito che ci si è posti è se nel corso della valutazione sono stati identificati indicatori rilevanti ma non popolabili al momento e che quindi è stato per così dire lanciato un messaggio al sistema di acquisizione delle informazioni per provvedere con apposite ricerche o campagne. Anche in questo caso il risultato non risulta confortante, in quanto soltanto in 3 regioni è stata colta l’occasione della VAS per rafforzare il sistema di monitoraggio e acquisizione del dato ambientale necessario alla valutazione e non disponibile.

5.4 Partecipazione

La VAS prevede la partecipazione come un momento fondamentale dell’intero processo di valutazione, in linea per altro con la strategia della Commissione Europea in tema di partecipazione del pubblico nelle questioni ambientali. Per tale ragione, si è ritenuto utile inserire nell’analisi questo aspetto, considerandolo sotto il punto di vista delle fasi di coinvolgimento dei Soggetti con Competenze Ambientali (SCA) e del pubblico, evidenziando per quanto possibile gli esiti delle consultazioni.

²² Ci si riferisce al già citato (pag. 7) Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione (QCMV), in cui la Commissione e gli Stati membri condividono gli strumenti per aumentare la conoscenza sull’attuazione delle politiche cofinanziate. Cfr. [10]

Contestualmente all'elaborazione dei due programmi, è stato attivato un percorso di consultazione dei SCA e del pubblico ai sensi dell'art. 6, par. 2 della Direttiva 2001/42/CE. Di questo processo si dà conto nelle VAS, in modo particolare per quanto riguarda le fasi, la tempistica, i soggetti coinvolti, anche se non mancano casi in cui le informazioni sono carenti o non sono disponibili.

Focalizzando l'attenzione sui soggetti coinvolti, si notano due linee di tendenza che accomunano le VAS dei POR e dei PSR.

Anzitutto, l'attività di partecipazione ha visto uno sforzo di coinvolgimento dei SCA rivolto in particolar modo ai soggetti più qualificati dal punto di vista delle competenze ambientali sul piano istituzionale. Per la partecipazione alle consultazioni sono stati individuati all'interno delle amministrazioni diversi soggetti con competenze ambientali (Dipartimenti Ambiente, specifici Settori/Servizi/Uffici interni competenti per singoli aspetti ambientali, le Agenzia Regionali/Provinciale di protezione dell'Ambiente - ARPA/APPA, ed altri), il cui elenco viene in molti casi riportato nello specifico documento informativo sulle consultazioni, mentre altre volte ci si riferisce genericamente ai SCA. In un solo caso una regione di confine ha applicato il principio delle consultazioni transfrontaliere sancito dalla Direttiva. Diverso invece il percorso seguito nel caso della partecipazione del pubblico. In questo caso, si nota in generale una maggiore difficoltà ad avviare o, comunque, a rendere visibile un percorso partecipato che coinvolga il partenariato socio-economico e gli *stakeholder* ambientali o i soggetti che comunque hanno interesse nel processo.

Spesso, nella descrizione del processo si fa riferimento al fatto che i documenti sono presenti sul sito e che era possibile inviare delle osservazioni.

In generale, anche le fasi, modalità e tempi del coinvolgimento sono descritti, anche se non sempre il percorso seguito è ricostruibile dalle informazioni a disposizione.

Varie tipologie di tavoli sono state attivate per la consultazione e la partecipazione delle Autorità con competenze ambientali e del pubblico; sono stati messi in campo nella fase di *Scoping*, ed hanno coinvolto i seguenti soggetti:

- tavolo dei SCA;
- tavolo istituzionale di consultazione del partenariato socio-economico;
- tavolo degli *stakeholder* con competenze ambientali.

A questi soggetti sono state trasmesse le bozze del PO e del Rapporto Ambientale, in qualche caso è stato usato lo strumento del questionario per recuperare opinioni sul piano.

La durata della consultazione varia da regione a regione, e durante questo lasso di tempo è stato possibile per i diversi soggetti esprimere dei pareri e fare delle proposte relative ai documenti. I contenuti di queste osservazioni sono stati allegati alla VAS e si è dato conto degli esiti, cioè se i suggerimenti sono stati accolti o meno, con relativa motivazione. In

relazione a quest'ultimo aspetto in realtà, gli esiti delle consultazioni non sempre sono stati messi a disposizione dettagliatamente, ma spesso si è fatto uso di formule generiche.

Da questo punto di vista, una differenza si nota tra le VAS dei POR e i PSR: in questo secondo caso, infatti, sono meno numerose le regioni che utilizzano formule vaghe per descrivere gli esiti del percorso partecipativo.

La maggioranza delle procedure di partecipazione si sono concluse con la formulazione di alcune osservazioni per il miglioramento del Programma accolte dall'Autorità di Gestione su diversi elementi, che vanno dall'approfondimento in sede di valutazione delle tematiche presenti, all'integrazione di temi ritenuti importanti ma assenti nella VAS, alle proposte di integrazione relative ai programmi.

Ciò mette in luce, almeno in alcuni casi, l'interesse e la competenza dei soggetti consultati e la ricchezza dei processi di partecipazione e di consultazione, che vengono interpretati in maniera effettiva e non come mera procedure da eseguire.

A conclusione dell'analisi, si può in generale dire che le regioni hanno indubbiamente effettuato uno sforzo ampio per consentire il coinvolgimento rivolto ai SCA, degli *stakeholders* e del pubblico. In qualche caso traspare, in linea con altre esperienze italiane sulla partecipazione (Forni A., et al., 2004), un approccio più rituale che effettivo. Infine, sugli esiti del processo partecipativo e di come le osservazioni abbiano arricchito la valutazione e la programmazione è necessario sospendere il giudizio in quanto appare particolarmente arduo scorporare l'efficacia di singole fasi o procedure rispetto all'esito complessivo del processo di VAS.

5.5 Energia

A livello europeo la definizione di obiettivi energetici comunitari, ha riguardato non solo il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, ma anche le infrastrutture, la ricerca e le innovazioni tecnologiche necessarie a modificare il paradigma energetico attuale, basato sulle fonti fossili. Nel recepire questa strategia il ciclo di programmazione 2007-2013, molto più che in passato, assegna al settore energetico un ruolo cruciale. Uno degli obiettivi generali della priorità 3 del QSN²³ è dedicato alla *“...promozione delle opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico”*.

Conseguentemente nei POR una quota rilevante, tra il 20 e il 25 per cento a seconda delle regioni, delle risorse complessive viene destinata a questo tipo di interventi. Non a caso il settore energetico viene quasi sempre richiamato nell'analisi di contesto dei POR. Anche nei PSR l'energia, sia per quanto riguarda la produzione da rinnovabili, segnatamente da

²³ Priorità 3 *“Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo”* [25], pag. 103

biomasse, sia per quanto riguarda pratiche agricole e forestali che contribuiscano alla riduzione delle emissioni di gas serra e consentano di aumentare la quantità di carbonio immagazzinata, non svolge un ruolo trascurabile. L'energia è quindi presente nell'analisi di contesto di più della metà dei PSR. Fermo restando che gli aspetti ambientali e il raggiungimento degli obiettivi delle strategie comunitarie in materia lotta ai cambiamenti climatici costituiscono un requisito imprescindibile, occorre in ogni caso rammentato che in entrambi gli strumenti di programmazione l'obiettivo centrale è sempre connesso allo sviluppo dei territori.

Non stupisce pertanto che in nessun caso le regioni si siano cimentate, almeno nell'ambito della VAS, in una valutazione approfondita finalizzata a stimare l'effetto degli interventi dei programmi in campo energetico sulle emissioni di gas serra, stima elaborata solo successivamente per i POR nell'ambito di una attività promossa dal MISE/DPS (*ENEA, 2010*).

In questo ambito ci si è limitati a condurre un'indagine finalizzata a:

- verificare in primo luogo il livello di coerenza tra programmazione di settore (Piano Energetico Ambientale Regionale – PEAR) e comunitaria;
- verificare se in sede di programmazione e valutazione ci sia stato o meno, per quanto riguarda l'energia, un tentativo di integrazione sinergica tra il POR e il PSR.

Su entrambe le questioni indagate i riscontri non sono particolarmente positivi e c'è qualche motivata ragione di perplessità.

Per quanto riguarda i POR, nell'analisi di coerenza "esterna" compresa nella VAS il PEAR viene utilizzato come riferimento per 11 Regioni; in 6 casi viene riconosciuto un ritardo nella programmazione energetica o nel suo aggiornamento. Oppure a fronte della presenza del PEAR ne vengono segnalate le carenze, in particolare nella definizione di obiettivi e target utilizzabili operativamente. Da questo punto di vista, attraverso la segnalazione di queste carenze la VAS potrebbe avere svolto una funzione di ricognizione estremamente utile. Sorprendentemente in 5 casi il PEAR non viene affatto menzionato.

Per i PSR, il PEAR viene esplicitamente richiamato nella costruzione degli obiettivi di sostenibilità della VAS in 13 casi, mentre si segnalano le carenze della programmazione energetica in 3 casi. Anche per i PSR per 5 regioni il PEAR non viene affatto citato.

Infine per quanto riguarda l'integrazione e le sinergie tra POR e PSR nell'attuazione delle politiche energetiche il problema non si è posto per 18 regioni, mentre in due casi il PSR richiamava la necessità di integrazione con il POR, ma non viceversa; in un altro caso il problema veniva posto nel POR e ignorato nel PSR. Su questo aspetto trovano pertanto conferma le preoccupazioni espresse in altra sede (*Del Ciello R. 2008*) riferite alle criticità per alcune tematiche (energia, ricerca) di trovare approcci coerenti e integrati, non tanto

all'interno di singoli piani, quanto piuttosto nel raccordo tra diversi strumenti di programmazione regionale.

Viceversa quanto emerso dall'indagine dà un'idea abbastanza netta di quanto i richiami e le strategie per approdare ad una programmazione unitaria, cui si è fatto cenno in questo lavoro, siano stati disattesi.

6. Conclusioni

Il ciclo di programmazione 2007-2013 costituisce senza dubbio il più ampio e completo ambito di applicazione della VAS che ci sia stato in Italia. Per la prima volta, tutte le amministrazioni regionali si sono confrontate, nello stesso periodo di tempo, con questo nuovo strumento valutativo, applicandolo alla stessa tipologia di piano. L'esperienza è stata indagata attraverso alcune chiavi di lettura volte a far emergere gli approcci, le metodologie, gli strumenti che la hanno caratterizzata con riguardo alla *governance* del processo, alla selezione degli obiettivi, all'uso degli indicatori, alle modalità e agli esiti della partecipazione, al tema dell'energia. Alcuni aspetti, pur importanti, non sono stati affrontati: le *ragionevoli alternative* e le *valutazioni interregionali e transfrontaliere*, per fare due esempi significativi. La VAS sulla programmazione 2007-2013 è stata realizzata in presenza di un quadro normativo molto incerto, con la Direttiva 2001/42 come unico riferimento; un riferimento tanto solido dal punto di vista dei contenuti, quanto generico da quello procedurale. Ciò ha lasciato alle regioni molti gradi di libertà e possibilità di sperimentazione, in un approccio "flessibile" che molti ritengono l'unico veramente proficuo (pag.4).

È emerso che in questa esperienza le Autorità Ambientali Regionali hanno svolto un ruolo decisivo nella valutazione dei POR come dei PSR, consentendo alle regioni di adempiere a quanto richiesto dalla Commissione. Questo risultato è strettamente connesso al rafforzamento, avvenuto nel precedente ciclo, della *capacity building* delle amministrazioni in questo campo attraverso le *task force* di supporto alle AAR. Si tratta di processi lunghi che devono essere programmati adeguatamente in termini di selezione e formazione delle risorse umane e di acquisizione di strumentazione. Molto spesso riguarda capacità e competenze cui i soggetti esterni alle amministrazioni non possono supplire.

Nell'applicazione della VAS non si può prescindere da una appropriata pianificazione delle strategie di sviluppo sostenibile, l'unica in grado di indicare la *stella polare* attraverso obiettivi e target definiti. Non quindi una pianificazione *onirica* (da libro dei sogni) di pura facciata, ma una mappa che indichi il sentiero da seguire. Le carenze in questo senso nell'esperienza esaminata sono state spesso evidenti, ed è difficile appigliarsi a poche *best practise* se il livello medio è, a tratti, sconsolante.

Per gli indicatori vale un discorso analogo. Difficile dopo anni di dibattiti su indicatori di sostenibilità, ambientali, urbani, ecc. credere che questo strumento venga ancora considerato

il fine e non quello che realmente deve essere: una scatola degli attrezzi. Anche in questo caso, con rimarchevoli eccezioni, la percezione è quella di un approccio burocratico e formale alla valutazione ambientale dove, in qualche caso, dietro la denuncia delle carenze informative non si riesce a trovare la risposta alla domanda *a cosa serve quell'informazione?*

In un siffatto contesto la partecipazione è l'elemento della VAS che corre i maggiori rischi di ritualità e di formalità. Dall'analisi fatta emerge tutto lo sforzo che in molti casi le strutture regionali preposte hanno fatto per dare una incisività ad un elemento che è cruciale nella *governance* innovativa. Appare chiaro che il percorso va fatto da tutti gli attori. Il programmatore deve accettare di mettere in discussione le proprie scelte, di doverle argomentare con accuratezza e preparazione, rendendo trasparenti gli interessi che guidano le proprie decisioni. La comunità tecnico-scientifica (nella VAS i soggetti con competenze ambientali) deve essere in grado di garantire la propria autonomia e la propria capacità d'azione senza abdicare al proprio ruolo. Il pubblico, organizzato o meno, deve essere preparato a svolgere il ruolo, non facile, di esprimere le proprie posizioni con modalità costruttive e in forme razionali. La parte di indagine svolta per il settore energetico è emblematica dei rischi e delle potenzialità di questi processi. Si tratta di una delle partite più importanti che ci sono da giocare in questo inizio secolo; soltanto la capacità di programmare consapevolmente le diverse opzioni, tecnologiche, economiche, ambientali e sociali, che abbiamo davanti consentirà di vincere la partita. La VAS è uno degli strumenti più importanti che abbiamo per giocare *gli spiccioli di sopravvivenza* che abbiamo come posta.

Quanto emerge da un'indagine di per sé più qualitativa che quantitativa, può risultare in qualche modo influenzato dalla soggettività degli autori, ma non riteniamo che ciò infici l'utilità dell'esercizio. Con la programmazione 2007-2013 ormai a regime, il presente lavoro intende porre le basi per un più approfondito esame, comprendente anche la fase di attuazione, delle problematiche connesse all'utilizzo della VAS su una scala estremamente significativa dal punto di vista tematico, territoriale e temporale.

7. Bibliografia

1. AA.VV. 2006 *“Esperienze italiane di valutazione ambientale di piani e programmi (VAS)”* Urbanistica Dossier n. 88, INU edizioni, 2006;
2. Borysova O. 2007 *“Potential of strategic environmental assessment as an instrument for sustainable development of the countries in transition”* in: R. N. Hull et al. (eds.), *“Strategies to Enhance Environmental Security in Transition Countries”*, 117-126, 2007 Springer;
3. Calenda C. 2007 *“Attuazione della Direttiva Comunitaria n. 42/2001: alcune applicazioni di valutazione ambientale strategica”*, XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Bolzano 26-28 settembre 2007;
4. Camagni R., Gorla G. 2006 (a cura di:) *“Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali”* F. Angeli;
5. Casini C., Santini L. 2007 *“Sei anni dalla VAS: le regioni e la valutazione dei piani a scala locale”*, XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Bolzano 26-28 settembre 2007;
6. Casini C., Santini L. 2009 *“Dal recepimento della Direttiva europea alla legge nazionale: la valutazione ambientale strategica a scala regionale”*, XXX Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Firenze 9-11 settembre 2009;
7. Chiellino G., 2008 *“Strategic environmental Assessment (SEA): integration and synergy with EMAS management system on the territory”* in: Clini. C., Musu I., M.L. Gullino, 2008 (eds.), *“Sustainable development and environmental management and Case Studies”* 351-361, 2008 Springer;
8. Commissione Europea, 2003 *“Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”* Comunità Europee, Lussemburgo;
9. Commissione Europea 2004 *“Terza relazione sulla coesione economica e sociale: un nuovo partenariato sulla coesione, convergenza, competitività, cooperazione”* Bruxelles 2004;
10. Commissione Europea 2006, Direzione generale dell’Agricoltura e dello sviluppo rurale, *“Sviluppo Rurale 2007-2013 - Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (QCMV)”*, Settembre 2006 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_it.pdf
11. Commissione Europea, 2009 *“Relazione della Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE)”* COM (2009) 469, Bruxelles;

12. Dalal-Clayton D.B., Sadler B. 1999 “*Strategic Environmental Assessment: A Rapidly Evolving Approach*”, Environmental Planning Issues No.18, International Institute for Environment and Development, London;
13. Dalal-Clayton D.B., Sadler B. 2010 “*Generic SEA Quality Review Methodology Revised Draft*” Proposal to OECD DAC Task Team on SEA. OECD, Paris April 2010;
14. Del Ciello R. 2008 “*Le buone prassi di LEADER nella valorizzazione dell’ambiente e dello spazio naturale*” in: Rivista dello Sviluppo Rurale – Quadrimestrale della Rete per lo sviluppo rurale Leader+, n. 13/2008;
15. ENEA 2010, “*QSN 2007-2013 – Valutazione dell’impatto potenziale dei Programmi Operativi FESR sulla riduzione delle emissioni di gas serra*” (a cura di N.M. Caminiti). http://www.enea.it/produzione_scientifica/edizioni_anno/2010.html
16. European Commission 2006 “*Evalsed: the resource for the evaluation of socio-economic development*”
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm;
17. European Commission, 2007 DG Regio - DG Employment “*Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period*” - Working document n°5, April 2007;
18. European Commission, 2009 “*Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*” E.C. Bruxelles April 2009;
19. Forni A., De Muro P., Monaco F. 2004 “*Nuovi Modelli di governance per uno sviluppo territoriale*” Roma 2004;
20. Garano M., Zoppi C. (a cura di), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale*, 2003 Gangemi ed.;
21. Gazzola P., Caramaschi M. 2005 “*Implementing SEA in Italy: The Case of the Emilia Romagna Region*” in: Schmidt M., João E., Albrecht M. 2005 (eds.) “*Implementing Strategic Environmental Assessment*” 2005 Springer-Verlag
22. IMPEL Project 2002/01 “*Implementing Article 10 of the SEA Directive 2001/42/EC - Final Report*”, Darmstadt, December 2002;
23. João E. 2005 “*Key Principles of SEA*” in: [20];
24. Marangoni B., “*La valutazione di sostenibilità ambientale in Emilia Romagna: prime esperienze a confronto*” in : [4]
25. Ministero dell’Economia e delle Finanze 2004 “*Società dell’Informazione. Analisi e indicazioni per la riprogrammazione delle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006*” Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. Roma, Maggio 2004;

26. Ministero dello sviluppo economico 2007 – DPS “*Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007 – 2013*”. Giugno 2007;
27. Morandini G., Norberti S. 2008 “*La Valutazione Ambientale Strategica delle grandi opere: l’arretramento del porto di Genova*”, XXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Bari 24-26 settembre 2008;
28. OECD 2006 “*Applying Strategic Environmental Assessment*” Paris, ISBN 92-64-02657-6 – No. 55287 2006;
29. Panzini M. “*La valutazione strategica del piano territoriale di coordinamento provinciale della Provincia di Milano*” in: [4];
30. Progetto Enplan “*Linee guida per la valutazione di piani e programmi*”
<http://www.interreg-enplan.org/linee3.htm>;
31. Rega C. 2006 “*La Valutazione Ambientale Strategica: proposte metodologiche di ricerca e riflessioni sul quadro normativo nazionale*” XXVII Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Pisa 12-14 ottobre 2006;
32. Sadler B. & Verheem R., 1996 “*Strategic Environmental Assessment 53: Status, Challenges and Future Directions*” Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Netherlands, and the International Study of Effectiveness of Environmental Assessment;
33. Scipioni F., Tagle L. 2010 “*Relazione sullo stato delle valutazioni*” presentazione al Seminario del Sistema nazionale di valutazione del 19-20 maggio 2010
http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/snv/seminario_snv_10051920/front_page.pdf.
34. Sistema Nazionale di Valutazione, 2006 “*Indicazioni per la redazione del Rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013*”, mimeo, novembre 2006.
35. Spaziante A., Muraro C. 2007 “*Strategie e strumenti per uno sviluppo territoriale sostenibile. VAS e Programmi di Sviluppo Rurale nell’ Italia del Nord Ovest*”, XXVIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali – AISRe, Bolzano 26-28 settembre 2007;
36. Svimez 2010 “*Rapporto Svimez 2010 sull’economia del mezzogiorno*”, Il Mulino;

ABSTRACT

The European Union 2007-2013 funds programming is a relevant frame in order to analyse the implementation of Strategic Environment Assessment (SEA) of plans and programs. In this paper the SEAs of 21 Regional Development Programs and 21 Rural Development Plans implemented by the Italian regions, between the second half of 2006 and the end of 2007, have been reviewed. The complexity of the processes and the huge documentation to be examined, in addition to the wide range of approaches experienced by the regions, required to focus the study on the following interpretative keys:

- the instruments of *governance* arranged by the regions in order to manage the contextual processes of programming and assessment;
- the definition of the objectives and the targets and the capacity to systematize coherently the indicators used in the context definition, within the assessment and monitoring;
- the participation, as regards the adopted modality and the real effectiveness of this phase of the process in order to drive the assessment and therefore the program;
- finally a privileged, even if not comprehensive, reading of the coherence of the measures in the energy field included in the operative programs with the regional sectorial programming.