

*Dipartimento Interateneo Territorio  
Politecnico e Università di Torino*

*Ricerca*

***Monitoraggio dell'applicazione  
Direttiva VAS 2001/42/UE nella  
Regione Piemonte***

*per*

***Regione Piemonte - Assessorato all'Ambiente***

***Sintesi dei risultati***

***7 aprile 2009***

### **Coordinamento della ricerca**

Agata Spaziante

Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino (DITER)

### **Gruppo di lavoro**

Grazia Brunetta (DITER)

Mirko Carbone (DITER)

Chiara Murano (DITER)

Carlo Rega (DITER)

### **Referenti per la Regione Piemonte**

Lucia Brizzolara (Regione Piemonte)

Pina Sestito (Regione Piemonte)

### **Con la collaborazione di**

Fiamma Bernardi (Regione Piemonte)

La ricerca per la Fase A, si è avvalsa del lavoro svolto attraverso il contratto stipulato fra il Corep e l'Autorità di Bacino del Po (coordinato da Attilia Peano) al quale hanno collaborato, tra gli altri Agata Spaziante, Grazia Brunetta, Mirko Carbone.

-----

## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

#### **FASE A: RICOGNIZIONE COMPARATIVA DI PRATICHE VIRTUOSE**

LIVELLO 1 - SINTESI COMPARATIVA DEI CASI STUDIO

LIVELLO 2 – SCHEDATURA ANALITICA DEI CASI-STUDIO

#### **CONCLUSIONI DELLA FASE A**

#### **FASE B-1: INDICAZIONI METODOLOGICHE PER MIGLIORARE LA RACCOLTA E L'ARCHIVIAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE TECNICA E AMMINISTRATIVA PREVISTA DALLA REGIONE PIEMONTE**

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

SINTESI COMPARATIVA DEI CASI STUDIO

SCHEDATURA ANALITICA DEI CASI STUDIO

SCHEDATURA QUALITATIVA DEI CASI STUDIO

#### **CONCLUSIONI DELLA FASE B-1**

#### **FASE B-2: PROPOSTE PER LA DEFINIZIONE DI LINEE GUIDA PER L'ELABORAZIONE DEI RAPPORTI AMBIENTALI DI PIANI REGOLATORI GENERALI E DI UNA CHECK LIST A SUPPORTO DELL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ COMPETENTE IN MATERIA DI VAS**

#### **LE INTERVISTE A "TESTIMONI PRIVILEGIATI" SULL'APPLICAZIONE DELLA VAS**

#### **CONCLUSIONI DELLA FASE B-2**

#### **FASE C: UNA DISCUSSIONE SULL' "OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA VAS A SCALA LOCALE: ESPERIENZE A CONFRONTO"**

La relazione finale e gli allegati (Allegato 1: *indirizzi e linee guida per i Comuni in merito alla realizzazione del processo di VAS di PRG e alla redazione del Rapporto Ambientale*; Allegato 2 *"check list" per la verifica del processo di Valutazione Ambientale Strategica di Piani regolatori comunali o intercomunali, loro Revisioni o Varianti Generali*) sono reperibili nel sito del Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e Università di Torino: <http://www.diter.polito.it/it/news/archivio> nella sezione dedicata al seminario *"Opportunità e criticità nell'attuazione della Direttiva VAS a scala locale: esperienze a confronto"*.

## Introduzione

Il quadro in cui si è collocata la ricerca del DITER è quello della osservazione degli effetti applicativi della Direttiva VAS 2001/42/CE nonché D.lg. 4/2008 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 152/06 recante norme in materia ambientale", ma soprattutto della D.G.R della Regione Piemonte. n. 12-8931 del 9 giugno 2008, "Primi indirizzi operativi per l'applicazione delle procedure in materia di valutazione ambientale strategica".

La ricerca, che si è sviluppata nell'arco di due anni, ha inteso fornire contributi scientifici soprattutto di carattere metodologico, in merito ad alcuni dei più rilevanti compiti che attendono l'Assessorato all'Ambiente della Regione nella fase di applicazione delle disposizioni citate ed in vista del ruolo specifico che la D.G.R della Regione Piemonte. n. 12-8931 del 9 giugno 2008 assegna all'"Autorità Competente".

Nell'ambito dei compiti di "coordinamento delle funzioni di tipo trasversale" previsti per "il nucleo centrale, individuato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 21-27037 del 12 aprile 1999 nel Settore Sistema Informativo Ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale"<sup>1</sup> si è ritenuto che potesse risultare utile il supporto di una attività di ricerca mirata a:

- a) comparare pratiche virtuose sia regionali che internazionali, al fine di sviluppare una attività di approfondimento tecnico-scientifico per la condivisione di metodologie di analisi e valutazione ambientale anche con la finalità di assicurare omogeneità, comparabilità e chiarezza espositiva agli elaborati tecnici previsti;
- b) fornire indicazioni metodologiche per integrare con aspetti relativi alla rilevanza qualitativa delle procedure e degli elaborati prodotti, l'istruttoria, la raccolta e l'archiviazione della documentazione tecnica e amministrativa già prevista dal sistema informativo SI-VAS della Regione nonché un primo supporto metodologico alla sezione VAS dell'Assessorato Ambiente della Regione Piemonte per impostare l'elaborazione della prevista relazione annuale sui risultati dell'applicazione della Direttiva VAS;
- c) organizzare la fase di riflessione sui risultati dei procedimenti svolti e delle esperienze condotte nella Regione Piemonte per valutare anche comparativamente rispetto ad altre esperienze regionali, l'evoluzione nel tempo delle modalità di applicazione delle procedure VAS, in termini di informazioni, metodologie e strumenti.

La ricerca pertanto si è articolata in tre fasi:

- Fase A: ricognizione comparativa di pratiche virtuose;
- Fase B: indicazioni metodologiche per migliorare l'elaborazione tecnica delle VAS , a sua volta articolata in due parti;
  - B.1 – indicazioni per migliorare la raccolta e l'archiviazione della documentazione tecnica e amministrativa prevista dalla Regione Piemonte;

---

<sup>1</sup> L.R. n. 40/98 "Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione": individuazione organo tecnico e prime disposizioni attuative.

- B.2 - proposte per la definizione di linee guida per l'elaborazione dei Rapporti Ambientali di Piani Regolatori Generali, check list a supporto dell'attività dell'Autorità Competente in materia di VAS e interviste a "testimoni privilegiati" sull'applicazione della VAS;
- Fase C: organizzazione di un seminario sui temi "Opportunità e criticità nell'attuazione della Direttiva VAS a scala locale. Esperienze a confronto".

La sintesi che qui viene presentata ha lo scopo di diffondere i risultati della ricerca in occasione del Seminario "Opportunità e criticità nell'attuazione della Direttiva VAS a scala locale: esperienze a confronto" (Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino – Regione Piemonte, Assessorato all'Ambiente - Torino, 18 giugno 2009), organizzato come Fase C e tappa conclusiva dello studio, per estendere il dibattito fra ricercatori, operatori, istituzioni intorno alle problematiche che si evidenziano in merito all'attuazione della Direttiva VAS ma anche per raccogliere commenti e suggerimenti volti ad evitare il rischio incombente di una interpretazione solo rituale della Direttiva stessa.

## FASE A: RICOGNIZIONE COMPARATIVA DI PRATICHE VIRTUOSE

Secondo il Programma di attività concordato con l'Assessorato all'Ambiente della Regione Piemonte, l'obiettivo della Fase 1 è stato quello di utilizzare i risultati di una precedente ricerca condotta dal Corep per l'Autorità di Bacino del Po<sup>2</sup> per riprendere alle diverse scale di governo del territorio (internazionale, regionale e locale) l'approccio e le performance del processo di VAS, mettendo in luce, rispetto al tema dell'integrazione con gli strumenti di pianificazione, gli elementi comuni a diverse esperienze ed evidenziandone gli aspetti di innovazione, i punti di forza e le criticità.

In questa prima fase, avvalendosi dei risultati tratti dalla citata ricerca, sono state analizzate alcune esperienze nazionali e internazionali di VAS applicate a piani di settore (relativi a tutela e gestione delle acque), a piani territoriali d'area vasta (PTCP) ed agli strumenti di programmazione economica e territoriale dei fondi strutturali europei (ERDF) per trarre elementi utili allo sviluppo dei punti a) e b) articolati nell'introduzione. In particolare le esperienze scelte dalla citata ricerca sulla base dei criteri richiamati al paragrafo 2.1, per riconoscere gli elementi metodologici più interessanti, sono:

- Greater Dublin water supply;
- London European Regional Development Fund (ERDF);
- Piano di Tutela Acque Emilia Romagna (PTA);
- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Piacenza (PTCP);

La finalità di tale analisi è stata quella di riutilizzare gli aspetti di metodo e di contenuto di *"buone pratiche"* di valutazione per trarne indicazioni utili a definire una metodologia di analisi delle esperienze, al fine di conseguire omogeneità, comparabilità e chiarezza espositiva di piani e programmi rispetto al panorama nazionale in cui applicazioni della VAS ai diversi livelli vanno accumulandosi.

Il modello di analisi ha ripercorso l'elaborazione di una *schedatura multipla* descrittiva e interpretativa che si articola su due livelli di approfondimento, consentendo così di individuare e apprezzare gli elementi più significativi di ciascun caso di studio e soprattutto, quelli che possono risultare maggiormente utili per la specifica metodologia di VAS rivolta a dare un supporto all'attività della Regione Piemonte.

Per l'analisi comparativa ed i relativi approfondimenti tematici sono stati perciò ripresi i *dieci criteri* che hanno consentito di individuarne gli elementi di originalità e di innovazione. In particolare, i criteri generali di analisi hanno riguardato i seguenti aspetti:

- Contesto geografico del piano/ programma;
- Tipologia di piano/ Soggetti istituzionali/ Aspetti generali del piano;
- Collocazione della VAS rispetto al piano/ programma (ex ante, in itinere, ex post);
- Approccio della VAS (interazione con il processo decisionale e operativo del piano);
- Fasi della valutazione con particolare riferimento a quanto previsto dalla Direttiva VAS;

---

<sup>2</sup> Ricerca per l'Autorità di Bacino del Po (referente dott. Tommaso Simonelli) "Progetto Pilota per l'applicazione della valutazione ambientale strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento nei piani territoriali", coordinamento organizzativo Corep, capo progetto e pianificazione territoriale Attilia Peano; valutazione ambientale Grazia Brunetta, Agata Spaziante; processi decisionali partecipativi in ambito pubblico Luigi Bobbio, Patrizia Saroglia, Andrea Pillon; socio-economico Egidio Dansero, Fiorenzo Martini; analisi costi-efficacia Patrizia Lombardi; sistemi informativi territoriali Renata Civera; giuridico-normativo ambientale Paolo Stella Richter, Paolo Urbani; collaborazione di Enrico Confienza, Roberto Albano, Mirko Carbone, Osman Arrobbio, Giusi Giannino, Alessandro Liboni, Federica Rainaldi. Periodo di lavoro da maggio 2007 a maggio 2008.

La ricerca prevedeva il coinvolgimento delle 5 Regioni comprese nel Bacino del Po (tra cui la Regione Piemonte) che ha attivamente contribuito a definire contenuti e modalità della ricerca. I risultati di tale studio sono pertanto patrimonio metodologico e conoscitivo comune a tutti i partners che, con questo lavoro, trova un suo ulteriore avanzamento.

- Tecniche di valutazione;
- Tipologie di indicatori (quantitativi, qualitativi, di settore, integrati);
- Struttura del monitoraggio;
- Modalità e forme della partecipazione;
- Modalità di interazione con il processo di pianificazione (definizione degli obiettivi, interni e generali – non di settore, processo di attuazione, modalità di verifica).

Per questa fase la scelta degli aspetti sopra riportati ha riproposto un modello idealtipico di valutazione che riprende, in particolare, i seguenti elementi: i contenuti della Direttiva VAS sulla valutazione di piani e programmi; gli aspetti specifici della valutazione con particolare attenzione ai contenuti metodologici e tecnici; così' come emerge da esperienze di applicazione a livelli e usi diversi della VAS di piani o programmi o elaborati direttamente o analizzati, il rapporto tra valutazione e processi di pianificazione che costituisce un punto nodale della presente ricerca.

Vengono di seguito sintetizzati (da pag. 6 a pag. 9) i principali passaggi metodologici della citata ricerca, per consentire di comprenderne appieno i risultati su cui si sono basate le scelte metodologiche e le elaborazioni delle fasi B-1 e B-2.

## ***Livello 1 - Sintesi comparativa dei casi studio***

La *schedatura di livello sintetico* (scheda livello 1 – sintesi comparativa dei casi studio) raccoglie su un'unica tavola la valutazione relativa ai quattro casi (espressa attraverso punteggi che segnalano la presenza pesata o l'assenza dei dieci criteri nello specifico caso studio, con i segni + o –), in modo da rendere possibile una loro comparazione. In particolare, il segno ++ individua la presenza, relativamente a quel criterio, di una documentazione completa di particolare interesse. Il segno = indica la presenza di dati parziali.

**LIVELLO I – SINTESI COMPARATIVA DEI CASI STUDIO<sup>3</sup>**

	<i>Criteri di analisi</i>	<i>Casi studio</i>			
		<i>A scala internazionale</i>		<i>A scala nazionale</i>	
		<i>Dublin Water (Ire)</i>	<i>London ERDF (Uk)</i>	<i>PTCP Piacenza</i>	<i>PTA Emilia Romagna</i>
1	<i>Contesto geografico del Piano/Programma; estratto di cartografia</i>	+	+	+	+
2	<i>Tipologia di Piano - soggetti istituzionali - aspetti generali del Piano</i>	++	++	++	++
3	<i>Collocazione della VAS rispetto al Piano/Programma</i>	+	+	++	+
4	<i>Approccio della VAS</i>	+	+	++	+
5	<i>Fasi della valutazione con particolare riferimento a quanto previsto dalla direttiva comunitaria</i>	+	+	++	=

<sup>3</sup> Fonte: Ricerca per l'Autorità di Bacino del Po "Progetto Pilota per l'applicazione della valutazione ambientale strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento nei piani territoriali" capitolo 2.1 pagina 6.

6	<i>Tecniche di valutazione</i>	+	+	++	+
7	<i>Tipologie di indicatori</i>	+	++	+	++
8	<i>Struttura del monitoraggio</i>	+	=	++	++
9	<i>Modalità e forme della partecipazione</i>	+	++	++	-
10	<i>Modalità di interazione con il processo di pianificazione</i>	=	=	++	++

++	Documentazione completa e/o di particolare interesse;
+	Presenza di informazioni;
=	Dati parziali, o riportati più efficacemente fra gli altri punti;
-	Assenza di informazioni;

## **Livello 2 – Schedatura analitica dei casi-studio**

Nella *schedatura analitica* dei quattro casi di studio esaminati (schede livello 2 – schedatura analitica dei casi studio) le stesse linee di analisi, in prima ricognizione trattate nella scheda di primo livello, sono articolate per comparare i principali contenuti (tra cui tipologie di indicatori, struttura del monitoraggio, modalità e forme della partecipazione) e per segnalarne i punti di forza e di debolezza.

	<i>LIVELLO 2 – Schedatura analitica dei casi studio<sup>4</sup></i>
	<i>Criteri di analisi</i>
1.	<i>Contesto geografico del Piano/ Programma; estratto di cartografia</i>
2.	<i>Tipologia di Piano (1) – soggetti istituzionali (2) - aspetti generali del Piano (3)</i>
3.	<i>Collocazione della VAS rispetto al Piano / Programma (ex ante, in itinere, ex post)</i>
4.	<i>Approccio della VAS (interazione con il processo decisionale e operativo del Piano)</i>
5.	<i>Fasi della valutazione con particolare riferimento a quanto previsto dalla direttiva comunitaria</i>

<sup>4</sup> Fonte: nostra elaborazione a partire dai risultati della ricerca per l'Autorità di Bacino del Po "Progetto Pilota per l'applicazione della valutazione ambientale strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento nei piani territoriali" capitolo 2.2 pagina 7.

6.	<i>Tecniche di valutazione</i>
7.	<i>Tipologie di indicatori (quantitativi, qualitativi, di settore, integrati)</i>
8.	<i>Struttura del monitoraggio</i>
9.	<i>Modalità e forme della partecipazione</i>
10.	<i>Modalità di interazione con il processo di pianificazione (definizione degli obiettivi, interni e generali – non di settore, processo di attuazione, modalità di verifica)</i>

## Conclusioni della Fase A

Dalla comparazione delle citate esperienze sono emerse alcune sintetiche considerazioni relative alla qualità delle procedure e degli elaborati dei casi-studio, utilizzate, anche attraverso la successiva fase B, per fornire alla Regione Piemonte suggerimenti in merito al suo ruolo di "Autorità competente" in materia di VAS.

Di seguito tali sintetiche considerazioni sono raccolte in un quadro, poi ripreso nella Fase B per individuare gli aspetti sia quantitativi che qualitativi con cui integrare gli elementi procedurali già inclusi nel sistema informativo SI-VAS.

Ciò è stato fatto sia per guidare la verifica delle modalità applicative della numerose VAS a scala locale che intanto hanno cominciato ad essere elaborate in accompagnamento a piani e varianti di piano, sia per attivare la predisposizione di periodici consuntivi su quantità, qualità ed effetti sul governo del territorio prodotti dall'applicazione della Direttiva VAS.

<b>ASPETTO VALUTATO</b>	<b>PUNTI DI FORZA<sup>5</sup></b>
<i>Supporto alla governance</i>	Nella maggior parte dei casi analizzati, l'impostazione della metodologia valutativa si colloca rispetto al processo di pianificazione quale strumento di <i>governance</i> territoriale, orientato alla integrazione degli esiti derivanti dai tavoli di partecipazione attivati ed alla trasparenza dei risultati del processo di consultazione. L'esempio più significativo in tal senso appare quello relativo alla VAS del London ERDF.
<i>Carattere strategico</i>	I temi oggetto del processo valutativo evidenziano l'intenzione di "valutare" in modo "strategico", aprendo un processo di reale confronto non limitato ad una applicazione delle procedure di VAS di tipo burocratico. I 4 casi esaminati, opportunamente selezionati, presentano un approccio di questo tipo. Particolare attenzione richiede però la fase applicativa, che rappresenta un nodo fondamentale del processo di VAS dei piani.
<i>Indipendenza del valutatore</i>	La costituzione del "comitato/ nucleo tecnico di valutazione" svolge attività tecnica autonoma rispetto al processo di decisione del piano, garantendo la "terzietà" della valutazione rispetto alle scelte politiche del piano.
<i>Trasparenza degli obiettivi e del processo</i>	L'esplicitazione degli aspetti tecnici rilevanti dell'azione valutativa contribuisce alla trasparenza degli obiettivi e del processo, favorendo il confronto tra domande e aspettative dei piani e loro sostenibilità in termini ambientali e territoriali. Un esempio è rappresentato dalla VALSAT del PTCP di Piacenza.
<i>Partecipazione di soggetti esterni</i>	Il coinvolgimento mirato di soggetti esterni alle istituzioni favorisce la partecipazione degli interessi coinvolti, accrescendo il grado di coesione e responsabilizzazione sociale sulle scelte. Ne è un esempio la VAS del London ERDF. Gli altri casi presentano comunque elementi virtuosi, e si possono considerare tentativi di proporre un modello decisionale "inclusivo".
<i>Qualità del Rapporto Ambientale</i>	Il "Rapporto ambientale" risulta, in genere, ben dettagliato e articolato specie per l'analisi del contesto e le azioni di mitigazione e/o compensazione.

<sup>5</sup> Fonte: nostra elaborazione a partire dai risultati della ricerca per l'Autorità di Bacino del Po "Progetto Pilota per l'applicazione della valutazione ambientale strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento nei piani territoriali" capitolo 4 pagina 128.



<i>Affidabilità delle informazioni</i>	Vengono quasi sempre citate le fonti dei dati utilizzati per la descrizione ambientale, con il risultato di una buona affidabilità dei contenuti tecnici.
<i>Raccordo con le successive fasi in itinere ed ex post</i>	L'individuazione e la suddivisione delle aree tematiche oggetto di indagine del Rapporto ambientale, permette di raccordare la <i>fase ex ante</i> della VAS con la fase di attuazione del piano/ programma e con il monitoraggio. Questo costituisce un punto centrale della valutazione e una premessa per lo sviluppo delle successive fasi di VAS (in itinere, ex post). Interessanti in tal senso si presentano le VAS del London ERDF e del Dublin Water Supply.

<b>ASPETTO VALUTATO</b>	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA<sup>6</sup></b>
<i>L'iter successivo all'approvazione</i>	Il ruolo della VAS nella fase successiva all'approvazione del Piano risulta poco definito. Importante definire il ruolo svolto dal "comitato/ nucleo tecnico di valutazione" nel sorvegliare sull'efficacia della VAS anche nella fase in itinere.
<i>L'apparato tecnico di valutazione</i>	Debole la scelta delle tecniche di valutazione, questione fortemente correlata con le esigenze dello specifico processo valutativo e influente sui risultati.
<i>La qualità del processo partecipativo</i>	Alcune delle sperimentazioni analizzate evidenziano punti critici nella lacunosa documentazione del processo partecipativo di cui non è precisamente rilevabile la strutturazione del processo. Questo lascia dubbi importanti sulla qualità del processo stesso.
<i>Avvio della procedura di VAS rispetto all'inizio del processo</i>	L'avvio della procedura di VAS avviene sovente in ritardo rispetto a quello del processo di programmazione e pianificazione e ciò compromette l'efficace incidenza della valutazione sui contenuti del piano. Questo ritardo può essere dovuto alla sola recente introduzione dell'obbligo della procedura di VAS.
<i>Incidenza dei risultati della VAS sulle strategie di governo del territorio</i>	In alcuni casi si riscontra una relativa scarsa incidenza sulle scelte strategiche di governo del territorio. Appare pertanto necessario ribadire il carattere "strategico" della VAS al fine di favorire, con idonei strumenti di analisi, la transizione verso uno sviluppo sostenibile delle scelte di trasformazione.

## **FASE B-1: INDICAZIONI METODOLOGICHE PER MIGLIORARE LA RACCOLTA E L'ARCHIVIAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE TECNICA E AMMINISTRATIVA PREVISTA DALLA REGIONE PIEMONTE**

L'obiettivo della seconda parte della ricerca è stato quello di considerare alle diverse scale di governo del territorio (regionale/provinciale/comunale) la qualità del processo di VAS, mettendo in luce gli elementi ambientali comuni rispetto a diverse esperienze ed evidenziando la loro qualità/coerenza con quanto indicato nel quadro normativo di riferimento che a partire dalla Direttiva Europea, passa attraverso allo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative per tradursi concretamente nella Delibera Regionale n. 12-8931 del 2008.

### ***Quadro normativo di riferimento***

Per riuscire a verificare quali debbano essere i passaggi "imprescindibili" della Valutazione Ambientale e valutare al meglio le qualità contenute negli elaborati tecnici oggetto di analisi si è proceduto a schematizzare il Quadro Normativo di riferimento mettendo a confronto tanto i contenuti generali del processo di VAS (tab. 1) quanto i contenuti del Rapporto Ambientale (tab. 2).

<sup>6</sup> Fonte: nostra elaborazione a partire dai risultati della ricerca per l'Autorità di Bacino del Po "Progetto Pilota per l'applicazione della valutazione ambientale strategica alla pianificazione di bacino e alle fasi di recepimento nei piani territoriali" capitolo 4 pagina 129.

Il risultato che emerge è un quadro normativo che compara le indicazioni provenienti dai diversi strumenti normativi che si sono succeduti e sovrapposti sul territorio regionale del Piemonte. Va ricordato come la DGR 12-8931 abbia elaborato i contenuti del Rapporto Ambientale seguendo le indicazioni dell'allegato F della legge regionale 40/98 che precedeva la Direttiva VAS, (vedi nota 4) ed integrandole con i contenuti relativi al monitoraggio per allinearsi alla Direttiva Europea. Inoltre, ai fini di una corretta valutazione dei contenuti, va sottolineato come nella DGR si precisi che "durante la redazione del rapporto ambientale, si deve tener conto dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o programma, dello stato delle conoscenze e delle informazioni disponibili nei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione, nonché dei metodi di valutazione correnti".

tab. 1. Impostazione procedurale e metodologica della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Comparazione fra direttiva VAS, Decreto 152 e Delibera regionale

<i>Quadro Normativo di riferimento</i>				
Contenuti	<i>Direttiva 2001/42/UE</i>	<i>Decreto 152</i>	<i>Delibera regionale n. 12-8931 del 9 giugno 2008</i>	
			<i>Nuovi Piani Regolatori – VAS obbligatoria</i>	<i>Varianti strutturali – VAS previa verifica</i>
	Rapporto Ambientale	Rapporto Ambientale	Rapporto Ambientale	Rapporto Ambientale
	Processo di partecipazione	Processo di partecipazione	Processo di partecipazione	Processo di partecipazione
	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano
	Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale	Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale	Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale	Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale

tab. 2. Impostazione del Rapporto Ambientale. Comparazione fra direttiva VAS, Decreto 152 e Delibera regionale

<sup>2</sup> Schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.lg. 152 del 2006 in materia ambientale

Quadro Normativo di riferimento			
	Direttiva 2001/42/UE	Decreto 152 <sup>7</sup>	Delibera regionale n. 12-8931 del 9 giugno 2008
Contenuti	Rapporto Ambientale	Rapporto Ambientale <sup>8</sup>	Relazione di compatibilità ambientale (Rapporto ambientale) <sup>9</sup>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>contenuti – obiettivi - coerenza;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>contenuti – obiettivi – coerenza;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>contenuto e obiettivi del piano;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>stato attuale dell'ambiente ed evoluzione senza nuovo piano;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stato attuale dell'ambiente ed evoluzione senza nuovo piano;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>---</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>caratteristiche delle aree significativamente interessate;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>caratteristiche delle aree significativamente interessate;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>caratteristiche delle aree significativamente interessate;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>problemi ambientali esistenti;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>problemi ambientali esistenti;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>problemi ambientali esistenti;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>obiettivi ambientali internazionali pertinenti al piano considerati;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>obiettivi ambientali internazionali pertinenti al piano considerati;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>obiettivi di tutela ambientale;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>possibili effetti significativi sull'ambiente;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>possibili effetti significativi sull'ambiente;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>possibili effetti significativi sull'ambiente regionale;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>misure per ridurre e compensare gli effetti negativi;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>misure per ridurre e compensare gli effetti negativi;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>misure per ridurre e compensare gli effetti negativi;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>alternative di piano;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>alternative di piano;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>alternative di piano;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>descrizione delle misure previste per il monitoraggio;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>descrizione delle misure previste per il monitoraggio;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>---</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>---</li> </ul>
	Consultazioni di soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico	Consultazioni di soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico	Consultazioni di soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico
	Consultazioni trasfrontaliere	---	Eventuali Consultazioni trasfrontaliere
	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano	Monitoraggio degli effetti significativi dell'attuazione del piano
			Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale

<sup>3</sup> Nel rapporto ambientale (Titolo II – art. 13 del decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.lg. 152 del 2006 in materia ambientale) debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso. L'allegato VI al presente decreto riporta le informazioni da fornire nel rapporto ambientale a tale scopo, nei limiti in cui possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, del contenuto e del livello di dettaglio del piano o del programma

<sup>4</sup> Secondo quanto scritto nell'Allegato F della LR 40/98 in relazione al livello di dettaglio e alle modalità di attuazione dello specifico piano o programma

## ***Sintesi comparativa dei casi studio***

I casi presi in esame non risultano necessariamente i più corretti e completi da un punto di vista ambientale, ma permettono di impostare un'analisi a diverse scale territoriali dei contenuti minimi utili per una efficace valutazione ambientale. Sono quindi state scelte e analizzate alcune esperienze regionali di valutazione ambientale applicate a piani di settore (relativi ad attività estrattive), a piani territoriali d'area vasta (PTP) ed agli strumenti di programmazione urbanistica comunale. In particolare sono stati presi in considerazione:

- 1) *Rapporto Ambientale* del Piano Regolatore Generale – Variante 20 Strutturale (LR 56/77 – comma 4, art. 17 – LR 1/2007) della Città di Settimo Torinese, Provincia di Torino, Regione Piemonte;
- 2) *Rapporto Ambientale* del Piano Regolatore Generale – Progetto Preliminare (ai sensi del Dlgs 152/06 e LR 40/98) della città di Saluzzo, Provincia di Cuneo, Regione Piemonte;
- 3) *Analisi di Compatibilità Ambientale* del Piano Territoriale Provinciale – PTP – (LR 40/98 art. 20) della Provincia del Verbano Cusio Ossola, Regione Piemonte;
- 4) *Rapporto Ambientale* del Piano per le Attività Estrattive della Provincia 2007/2016 – PAEP – della Provincia di Novara, Regione Piemonte;

La *schedatura di livello sintetico* (sintesi comparativa dei contenuti minimi) raccoglie in un unico quadro i dati relativi alla presenza o meno dei contenuti richiesti nel Rapporto Ambientale, in modo da consentire una comparazione immediata tra tutti i casi studio. Anche in questo caso, la valutazione relativa ai quattro casi è espressa attraverso punteggi che segnalano la presenza pesata o l'assenza dei dieci criteri nello specifico caso studio, con i segni + o –. In particolare, il segno ++ individua la presenza, relativamente a quel criterio, di una documentazione completa di particolare interesse. Il segno = indica la presenza di dati parziali.

tab. 3. Sintesi comparativa dei contenuti minimi

Sintesi comparativa dei contenuti minimi	PRG Settimo T.se	PRG Saluzzo	PTP Verbano Cusio Ossola	PAEP Provincia di Novara
	Variante Strutturale	Variante al Piano		
Rapporto Ambientale / Relazione di compatibilità ambientale	+	++	+	+
• contenuti – obiettivi - coerenza;	+	++	+	++
• stato attuale dell’ambiente ed evoluzione senza nuovo piano;	=	+	-	-
• caratteristiche delle aree significativamente interessate;	=	++	++	+
• problemi ambientali esistenti;	+	++	-	+
• obiettivi ambientali internazionali pertinenti al piano considerati;	-	-	-	-
• possibili effetti significativi sull’ambiente;	+	++	++	+
• misure per ridurre e compensare gli effetti negativi;	+	++	+	=
• alternative di piano;	-	+	=	++
• descrizione delle misure previste per il monitoraggio;	=	+	=	+
• sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale;	-	++	-	-
Consultazioni di soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico	-	-	-	=

## ***Schedatura analitica dei casi studio***

Nella *schedatura analitica* di tutti i casi di studio esaminati (criteri di analisi di caso) le stesse linee di analisi trovano spazio per una più precisa trattazione e relativo approfondimento conoscitivo, ovviamente variabile in relazione al dettaglio delle informazioni disponibili.

Di seguito sono indicati i criteri utilizzati per la schedatura analitica dei quattro casi selezionati:

<i>Criteri di analisi del caso</i>
<i>Rapporto Ambientale / Relazione di compatibilità ambientale</i>
<i>Contenuti – Obiettivi - Coerenza</i>
<i>Stato attuale dell'ambiente ed evoluzione senza nuovo piano</i>
<i>Caratteristiche delle aree significativamente interessate</i>
<i>Problemi ambientali esistenti</i>
<i>Obiettivi ambientali internazionali pertinenti al piano considerati</i>
<i>Possibili effetti significativi sull'ambiente</i>
<i>Misure per ridurre e compensare gli effetti negativi</i>
<i>Alternative di piano</i>
<i>Descrizione delle misure previste per il monitoraggio</i>
<i>Sintesi non tecnica del Rapporto Ambientale</i>
<i>Consultazioni di soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico</i>

## ***Schedatura qualitativa dei casi studio***

Inoltre, con l'intenzione di entrare nel merito del livello qualitativo della procedura seguita in casi di applicazione della procedura VAS, si è confrontato quanto proposto dal "Report quality" presente nel "Protocol on SEA – Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environment Assessment (SEA)" prodotto dalle Nazioni Unite, con il documento dell'OCSE "Applicazione della valutazione ambientale strategica"<sup>10</sup>. ricavandone, sette criteri per la valutazione degli elaborati VAS in casi oggetto di studio, che dovrebbero farne emergere il livello qualitativo dei contenuti. Di seguito i citati sette criteri qualitativi sono sinteticamente elencati ed illustrati:

### 1. Avvio della procedura di VAS rispetto all'inizio del processo di programmazione / pianificazione

Primo elemento di valutazione qualitativa: aspetto importante per capire le tempistiche di avvio dei due processi paralleli (partecipazione e valutazione). La Direttiva in questo senso, prevede un accompagnamento della VAS fin dalle prime fasi di studio del processo di programmazione soprattutto per poter, fin da subito, sincerarsi sull'effettiva organizzazione di

<sup>10</sup> DAC Guidelines and Reference Series, "Applying Strategic Environmental Assessment - Good practice guidance for development co-operation", Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

un processo di partecipazione, e per una prima verifica della coerenza degli obiettivi generali e delle possibili alternative di piano all'interno del RA.

2. Trasparenza dei contenuti degli obiettivi e della coerenza del piano

L'esplicitazione degli aspetti tecnici rilevanti dell'azione valutativa contribuisce alla trasparenza degli obiettivi e del processo, favorendo il confronto tra domande e aspettative dei piani e la loro sostenibilità in termini ambientali e territoriali.

3. Problemi, effetti e possibili misure ambientali compensative

Una raccolta completa di dati, indicatori e carte dello stato dell'ambiente, i problemi che si potrebbero generare sul territorio a causa di una specifica azione di piano e le conseguenti misure compensative da prevedere in anticipo, sono un aspetto fondamentale da considerare nell'ambito di una valutazione qualitativa del RA.

4. Qualità delle alternative di piano

I possibili scenari alternativi di un piano sono un aspetto che presenta diversi interrogativi. Cosa si intende per "alternativa": scenari diversi portati avanti con lo stesso impegno da parte dell'AP fino al momento della scelta ponderata di una sola delle due o più alternative? Diverse modalità di attuazione delle singole azioni? Semplice confronto tra le strategie che il piano vorrebbe veramente adottare e l'alternativa "zero"? E' interessante verificare come i vari casi studio abbiamo interpretato questo punto.

5. Qualità del piano di monitoraggio ambientale

La qualità di un Piano di Monitoraggio Ambientale (PMA) può essere sostanzialmente inquadrato attraverso tre diversi livelli:

livello 1 - scelta degli indicatori ambientali più utili per l'ambito da monitorare;

livello 2 – modalità, tempistiche e responsabilità della raccolta dei dati;

livello 3 – realizzazione di efficaci meccanismi di feedback che permettano di modificare il piano rispetto ai primi risultati di monitoraggio in contrasto con gli obiettivi dichiarati.

Il raggiungimento di ognuno di questi obiettivi da parte del caso studio, ne permette una specifica valutazione qualitativa in termini di PMA.

6. Qualità del processo partecipativo




Il processo di partecipazione, come inteso dalla normativa, necessita di una serie di requisiti "minimi" per essere ritenuto credibile; in particolare per quanto concerne le tempistiche e la durata del processo stesso. Quindi le domande a cui serve dare risposta per definire la qualità della partecipazione sono:

1. in quale fase del processo di programmazione viene avviata la partecipazione?
2. Chi vi partecipa e con quale modalità?
3. Quali influenze si generano sull'esito del processo di programmazione attraverso la sollevazione di osservazioni puntuali?

7. Incidenza dei risultati della VAS sulle strategie di governo dei territori




Quest'ultimo parametro riassume tutto il lavoro della VAS infatti, in accordo con l'AP e attraverso il processo di valutazione che nel tempo ha seguito la partecipazione, il monitoraggio ecc, le strategie che inizialmente erano state definite, potranno essere modificate per meglio interpretare sia le esigenze di crescita economica che di salvaguardia del territorio.

A seguire, l'esempio di tabella con relativa legenda utilizzato per l'analisi qualitativa dei diversi casi studio.

<b>Caso studio oggetto di analisi</b>		
<i>aspetti ambientali considerati</i>	<i>breve descrizione</i>	<i>giudizio</i>
		  



### LEGENDA:

-  qualità dei contenuti: buona  
 qualità dei contenuti: sufficiente  
 qualità dei contenuti: lacunosa

Caso studio		
aspetti ambientali considerati	breve descrizione	giudizio
Avvio della procedura di VAS rispetto all'inizio del processo di programmazione / pianificazione	...	
Trasparenza dei contenuti degli obiettivi e della coerenza	...	
Problemi, effetti e possibili misure ambientali compensative	...	
Qualità delle alternative di piano	...	
Qualità del piano di monitoraggio ambientale	...	
Qualità del processo partecipativo	...	
Incidenza dei risultati della VAS sulle strategie di governo dei territori	...	

## Conclusioni della Fase B-1

L'analisi dei casi studio rende ben evidente il fatto che il processo di VAS attribuisce un ruolo centrale all'Autorità Competente (AC) nella formazione degli strumenti, con la conseguenza indiretta di inserire in modo rilevante e continuo questa Autorità nell'intero processo di pianificazione/programmazione, finora appannaggio delle varie autorità procedenti (AP). Viene inoltre esaltata la necessità di una efficace collaborazione fra l'AP e l'AC *"per la revisione del piano o programma alla luce del parere motivato espresso prima della presentazione del piano o programma per l'adozione o approvazione"* (art. 15). L'autorità competente (art. 11) è anche chiamata a garantire l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nelle politiche settoriali ed il rispetto degli obiettivi dei piani e dei programmi ambientali, nazionali ed europei. Due soprattutto le funzioni che la VAS assegna all'Autorità competente:

- a) esprimersi sull'assoggettabilità delle proposte di piano o di programma alla valutazione ambientale strategica nei casi previsti dal comma 3 dell'articolo 6;
- b) collaborare con l'autorità proponente al fine di definire le forme ed i soggetti della consultazione pubblica, nonché l'impostazione ed i contenuti del Rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio.

Il compito più importante che il Decreto 152 e le sue successive modifiche assegnano all'Autorità competente resta quello di esprimere "un proprio parere motivato" sulla proposta di piano e di programma e sul RA, tenendo conto della consultazione pubblica, dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale, nonché sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie" (art. 11) per i piani e programmi la cui approvazione spetta a Regioni, Province autonome, Enti locali, mentre spettano all'autorità statale (individuata nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) le competenze per lo svolgimento della VAS per i piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato (art. 7). Ciascuna Regione quindi, con propria normativa, dovrà individuare la "pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome"

(art. 7, c. 6) entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore. In difetto di ciò vale la diretta applicazione delle norme in esso contenute (art. 35).

Certamente il testo oggi in vigore, in ogni caso, lascia ampi spazi di discrezionalità, usati sovente nella direzione più perversa, ovvero nel senso della massima banalizzazione e riduzione di significato, come avviene ad esempio nella stessa terminologia che rivela il retaggio della VIA quando si fa riferimento, invece che agli "effetti" sull'ambiente, ancora agli "impatti", termine quest'ultimo non propriamente ascrivibile a piani o programmi.

Resta da definire la questione, non senza rilievo, della validità giuridica di quei piani/programmi, ricadenti nell'ambito di obbligatoria applicazione della direttiva, che sono stati approvati in Italia ben oltre il termine del 21 luglio 2006 in totale ignoranza del vincolo di integrazione della VAS nei procedimenti di formazione degli strumenti direttamente discendente dalla normativa europea.

La schedatura dei casi esaminati pur non esaustiva ma semplicemente metodologica, conferma la diversità di contenuti e qualità delle valutazioni condotte. La ricerca conferma la necessità di una attenta osservazione non solo quantitativa e procedurale ma anche qualitativa delle interpretazioni che enti ed istituzioni tenuti a produrre la VAS di piani e programmi stanno dando dei suoi obiettivi, dei suoi contenuti, dei suoi metodi per procedere alla messa a punto di strumenti orientativi (vere e proprie "linee-guida") con cui guidare ed uniformare l'applicazione della Direttiva Europea.

Soprattutto per alcuni dei contenuti più importanti e qualificanti (la valutazione di alternative, il processo partecipativo, la predisposizione di efficaci misure per il monitoraggio) sono frequenti le lacune più vistose o i rinvii a successive fasi di cui non sono dati tempi, responsabilità, risorse disponibili.

Pertanto si rivela certamente opportuno un sistema di verifica continuo, anche con l'ausilio dell'apposito sistema informativo di cui l'Assessorato all'Ambiente si è dotato con la collaborazione del CSI-Piemonte, per tenere sotto controllo in modo continuo e comparato la produzione delle VAS di piani e programmi a tutte le scale.

## **FASE B-2: PROPOSTE PER LA DEFINIZIONE DI LINEE GUIDA PER L'ELABORAZIONE DEI RAPPORTI AMBIENTALI DI PIANI REGOLATORI GENERALI E DI UNA CHECK LIST A SUPPORTO DELL'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ COMPETENTE IN MATERIA DI VAS**

Il terzo capitolo si propone l'obiettivo di tradurre le considerazioni e gli approfondimenti presentati in precedenza in strumenti operativi per la realizzazione dei processi di VAS così come definiti dalle normative comunitarie, nazionali e regionali. In particolare, emerge da un lato la necessità di stabilire uno standard qualitativo minimo per i Rapporti Ambientali, dall'altro appare evidente che a questa richiesta debba corrispondere la predisposizione di linee guida che indirizzino e supportino l'attività degli enti cui è in capo l'elaborazione degli strumenti di governo del territorio e le relative VAS, in particolare per l'elevatissimo numero di comuni piccoli o medio piccoli presenti nella Regione Piemonte obbligati a sviluppare la VAS di Piani regolatori comunali o intercomunali, loro Revisioni o Varianti Generali.

La pratica corrente presenta una forte disomogeneità nei contenuti dei RA, nel grado di approfondimento delle tematiche ambientali, nella trattazione delle alternative di piano, nei metodi e nelle tecniche di valutazione utilizzate, nella realizzazione della fase partecipativa. Parallelamente, emergono approcci e contenuti ricorrenti anche per differenti tipologie di piani (uso di matrici a doppia entrata, verifiche di coerenza esterna ed interna, indicatori per il monitoraggio). Inoltre, se la recente DGR definisce in modo chiaro gli aspetti procedurali della VAS, non si è ancora raggiunto un sufficiente grado di consenso rispetto ai contenuti sostanziali dei Rapporti Ambientali fra i vari soggetti a diverso titolo coinvolti nel processo di VAS: Direzioni Ambiente e Programmazione territoriale della Regione, Province, ARPA, ASL, pianificatori, valutatori, tecnici comunali.

La Fase B2 della ricerca ha inteso quindi di fornire un contributo in tal senso in una duplice prospettiva:

- 1) elaborando prime **linee guida** operative per supportare l'attività dell'AP e dei professionisti da questa incaricati nell'elaborazione dei RA, con uno specifico focus sui piani regolatori comunali. Tali linee guida contengono sia indicazioni di carattere procedurale e processuali, sia indirizzi relativi ai contenuti sostanziali dei RA, in particolare in riferimento agli aspetti che emergono quali nodi più critici dell'attuale pratica di VAS in campo regionale (si veda l'Allegato 1)
- 2) sintetizzando quanto emerso nei capitoli precedenti in una **check list** per il controllo dello standard qualitativo minimo dei RA, pensata, in primo luogo, quale strumento operativo per l'AC nel momento della fase di istruttoria del RA e della conseguente formulazione del parere motivato; in secondo luogo quale utile informazione per le AP (in particolare i Comuni) e i professionisti incaricati della redazione dei RA, in quanto stabilisce il livello qualitativo minimo da raggiungere quale esito del processo di VAS (si veda l'Allegato 2).

L'obiettivo è quindi quello di innalzare lo standard qualitativo medio dei RA e renderne più omogenei i contenuti, e conseguentemente rendere più agevole e speditivo il lavoro dell'AC nell'espletazione della fase di istruttoria e di emissione del parere motivato sul RA che la legislazione nazionale le assegna.

Tanto la check list che le linee guida sono articolate secondo le sette dimensioni valutative definite nella Fase A che, nel complesso, coprono gli aspetti salienti del processo di VAS così come definito dalla normativa nazionale e comunitaria.

1. Avvio della procedura di VAS rispetto all'inizio del processo di programmazione / pianificazione;
2. Trasparenza dei contenuti degli obiettivi e della coerenza del piano;

3. Qualità delle alternative di piano;
4. Problemi, effetti e possibili misure ambientali compensative;
5. Qualità del piano di monitoraggio ambientale;
6. Qualità del processo partecipativo;
7. Incidenza dei risultati della VAS sulle strategie di governo del territorio;

## Le interviste a “testimoni privilegiati” sull’applicazione della VAS

Per testare l’efficacia della check list e per ricavare, sia pure in assenza di una panoramica completa delle VAS finora elaborate, un quadro delle criticità che si presentano nella sua attuazione a scala locale, a ricerca già conclusa, si è concordato con l’Assessorato all’Ambiente della Regione Piemonte di condurre alcune interviste a “testimoni privilegiati”. Nel Box riportato qui sotto è riprodotto il questionario-tipo sottoposto agli intervistati (e leggermente adattato alle specificità dell’intervistato).

### BOX - Questionario a testimoni privilegiati sull’applicazione della VAS

<b>Informazioni generali</b>
<b>Intervistato:</b> <b>Nome:</b> <b>Ruolo in relazione alla VAS:</b>
<b>1) Come giudica l’efficacia della VAS nell’influenzare l’elaborazione dei nuovi PRGC ?</b> <b>Risposta:</b> ..... <b>Possibili sollecitazioni:</b> a) SCARSA - la VAS non influenza in alcun modo i piani/programmi; b) MODESTA - la VAS elabora analisi ambientali e propone misure di prevenzione, mitigazione, compensazione e adattamento che <i>possono</i> essere integrate nei piani/programmi; c) DETERMINANTE - la VAS gioca un ruolo (più o meno rilevante) nella determinazione di alcuni degli elementi costitutivi di piani/programmi (obiettivi e strategie, misure e azioni, iter processuale e amministrativo, decisioni e modalità di attuazione).
<b>2) Quali sono i principali fattori di successo e/o le eventuali difficoltà e fattori limitanti di una VAS di PRGC?</b> <b>Risposta:</b> ..... <b>Possibili sollecitazioni:</b> a) certezza del quadro normativo e fluidità dell’iter amministrativo; b) disponibilità di tempo e risorse finanziarie in misura adeguata; c) fiducia nella sua utilità da parte degli enti precedenti e dei professionisti incaricati per piani/programmi; d) disponibilità dell’expertise tecnico-scientifico necessario; e) condivisione delle metodologie di valutazione; f) facilità nel reperimento dei dati; g) ampia partecipazione dei cittadini; interesse da parte dei media; h) collaborazione istituzionale; i) elaborazione di opzioni/scenari alternativi; j) indipendenza piuttosto che integrazione fra VAS e pianificazione.
<b>3) Come viene considerato il contributo del gruppo di valutatori ambientali dagli altri soggetti coinvolti nel processo di Piano/VAS? Indifferenza, scetticismo, formalità, curiosità, o entusiasmo? Si riesce a rilevare un cambiamento negli atteggiamenti reciproci durante l’elaborazione del Piano/VAS dopo l’entrata in vigore del Decreto 152/2006?</b> <b>Risposta:</b> .....

**4) La VAS contribuisce all'evoluzione delle pratiche di governo del territorio comunali? In che direzione? Il valutatore ambientale viene coinvolto fin dall'inizio del processo di pianificazione o in una fase successiva?**

**Risposta:**

.....

**Possibili sollecitazioni:**

- a) Aumenta l'integrazione delle politiche ambientali attraverso forme di collaborazione istituzionale?
- b) Favorisce la democratizzazione dei processi decisionali coinvolgendo fasce più ampie della popolazione e sottoponendo una gamma più ricca di questioni al controllo pubblico?
- c) Promuove la condivisione di conoscenze e aumenta il grado di consapevolezza fra i soggetti coinvolti?
- d) Aiuta ad elaborare strategie di sostenibilità che garantiscano la tutela ambientale senza opporsi allo sviluppo socio-economico?

**5) Come proseguono le attività di valutazione dopo l'approvazione definitiva del piano/programma?**

**Risposta:**

.....

**Possibili sollecitazioni:**

- a) Il monitoraggio viene realmente effettuato?
- b) Esistono meccanismi di feedback che consentono la modifica "in corsa" del piano/programma?
- c) C'è attenzione verso le modalità di attuazione del piano/programma e le sue relazioni con altri strumenti di governo del territorio?
- d) I singoli processi di VAS o il sistema di valutazione nel suo complesso, sono sottoposti a verifiche per migliorarne la qualità

**6) Si attuano regolarmente i processi di consultazione dei Soggetti con Competenze ambientali e/o processi di partecipazione del pubblico? Quali enti/soggetti vengono coinvolti, con che modalità? Come possono influire sul processo di Piano?**

**Risposta:**

.....

**Possibili sollecitazioni:**

organizzazioni di conferenza dei servizi per la fase di specificazione/scoping, (oppure semplice attivazione di tavoli tecnici);  
eventuale organizzazione di altri processi di partecipazione del pubblico (oppure semplice raccolta di osservazioni come previsto dalla LUR).

Il questionario è stato sottoposto (ed ha ottenuto risposte) ai seguenti soggetti:

- Istituto Superiore sui Sistemi Territoriali per l'innovazione (SITI) – Gruppo VAS coordinato dal prof. Giulio Mondini;
- Comune di Saluzzo (arch. Adriano Rossi);
- Provincia di Torino - Servizio Valutazione Impatto Ambientale (dott. Paola Molina);
- Arch. Raffaella Gambino (professionista);
- Arch. Ennio Matassi (professionista);
- Prof. Carlo Alberto Barbieri (docente universitario e professionista);
- ARPA Piemonte (dott. Luciano Crua);

La sintesi delle risposte ottenute ci consente di riassumere le valutazioni sull'attuale stato della applicazione della VAS a scala locale in questo modo:

**1) Come giudica l'efficacia della VAS nell'influenzare l'elaborazione dei nuovi PRGC ?**

I giudizi concordano sul valore aggiunto che la VAS dovrebbe e potrebbe dare al processo di pianificazione, ma ammettono tutti una scarsa efficacia di fatto per ragioni di insufficiente preparazione, organizzazione, tempistica, capacità di gestione.

## **2) Quali sono i principali fattori di successo e/o le eventuali difficoltà e fattori limitanti di una VAS di PRGC?**

I fattori di successo sono indicati nell'aumento delle conoscenze in materia ambientale, nell'incentivo ad individuare alternative, nella diffusione e condivisione di informazioni ambientali, nella interazione fra le fasi della pianificazione.

I limiti sono ricondotti alla incertezza e complessità del quadro normativo, alla difficoltà della individuazione di indicatori utili e di elementi georeferenziati in particolare, alla fittizia individuazione delle alternative ed alla difficile previsione degli effetti per ciascuno scenario alternativo, alla inesistente o carente partecipazione del "pubblico" alle scelte di piano, alla difficile definizione di misure di mitigazione e di interventi compensativi, alla omissione di indicazioni sul monitoraggio sia in termini di contenuto che di responsabilità, al costo aggiuntivo (e sovente non proporzionato alla qualità del lavoro) che rappresenta per il committente.

E' stato anche segnalato la scarsa fiducia nell'efficacia della procedura, l'insoddisfacente livello organizzativo degli uffici preposti nei Comuni ad elaborare piani e VAS, la scarsa o nulla integrazione fra settori dell'ambiente e della pianificazione ai diversi livelli di governo del territorio, la difficoltà di procurarsi le informazioni ambientali necessarie e lo scarso supporto fornito dalle istituzioni di scala superiore preposte al governo del territorio (Regione, Provincia) a professionisti e Comuni.

## **3) Come viene considerato il contributo del gruppo di valutatori ambientali dagli altri soggetti coinvolti nel processo di Piano/VAS? Indifferenza, scetticismo, formalità, curiosità, o entusiasmo? Si riesce a rilevare un cambiamento negli atteggiamenti reciproci durante l'elaborazione del Piano/VAS dopo l'entrata in vigore del Decreto 152/2006?**

Il contributo dei valutatori, ovviamente variabile anche in ragione della complessità del piano / programma e delle competenze del o dei valutatori, è abitualmente considerato dall'autorità che deve approvare il piano come una formalità e pertanto accolto con indifferenza, mentre è considerato positivamente, come una occasione di collaborazione, dai soggetti coinvolti nella elaborazione del piano anche grazie all'effetto disvelatore di problemi che può svolgere nei confronti del Comuni ed al contatto che può promuovere fra settori (es. settori Urbanistica e Beni culturali - ambientali).

## **4) La VAS contribuisce all'evoluzione delle pratiche di governo del territorio comunali? In che direzione? Il valutatore ambientale viene coinvolto fin dall'inizio del processo di pianificazione o in una fase successiva?**

Le risposte rivelano un certo ritardo nel coinvolgere i valutatori quando la VAS è vista come una formalità necessaria ma non utile, mentre manifestano soddisfazione in quei casi (es. i comuni maggiori) in cui il gruppo di lavoro sulla VAS ha affiancato costantemente il Comune in tutte le fasi. Si è fatto notare inoltre che in molti casi la VAS è stata applicata a piani il cui iter era già stato avviato quando le norme regionali non avevano ancora messo in chiaro gli aspetti applicativi a livello della Regione e che ciò dovrebbe in futuro via via essere superato.

E' stata anche espressa sfiducia nell'effetto di "democratizzazione" del processo di scelta delle decisioni sia per le difficoltà di un reale processo di partecipazione, sia perché il livello di maturità collettiva sui problemi ambientali è ancora troppo basso,

## **5) Come proseguono le attività di valutazione dopo l'approvazione definitiva del piano/programma?**

Le risposte concordano tutte, in vario modo, sul fatto che per ora sono troppo pochi i casi in cui l'iter è stato completato e quindi non è possibile esprimersi su questo punto.

Alcuni intervistati comunque lamentano la mancanza di indicazioni e riferimenti normativi sulle modalità, le responsabilità, ecc. del monitoraggio pur ammettendo una maggiore attenzione al problema negli ultimi tempi.

**6) Si attuano regolarmente i processi di consultazione dei Soggetti con Competenze ambientali e/o processi di partecipazione del pubblico? Quali enti/soggetti vengono coinvolti, con che modalità? Come possono influire sul processo di Piano?**

Gli intervistati concordano nel dichiarare che le pratiche della pubblica amministrazione stentano ad instaurare un vero dialogo con il cittadino mentre funzionano i tavoli tecnici con soggetti mirati. Dunque alcuni suggeriscono che si punti piuttosto ad una partecipazione selezionata di soggetti con competenze adeguate come avviene nelle conferenze di co-pianificazione e nelle conferenze dei servizi dove i soggetti sono rappresentati secondo le proprie competenze.

## **Conclusioni della Fase B-2**

Questa terza fase di lavoro si è conclusa con la stesura di alcune linee guida e di una check list, entrambe presenti in allegato (rispettivamente allegato 1 e 2) le quali avranno il compito di avvicinare le AP e il professionista incaricato di seguire la VAS, con le Autorità preposte al controllo, siano esse l'AC che i vari SCA.

Si è cercato di fornire alcune chiare informazioni sia a livello metodologico, sia a livello pratico su come affrontare e risolvere alcuni passaggi critici del processo di Vas, limando quella distanza spesso insormontabile che si crea tra AP e figure istituzionali (per esempio in merito alle difficoltà nel reperimento di dati, indicatori utili, cavilli procedurali e in generale). Le linee guida realizzate risultano essere un primo passo in questa direzione, infatti l'AC potrà avvalersi di questo dossier per comunicare in modo univoco a tutti i Comuni quali siano le attività da svolgere per arrivare ad avere una VAS (intesa come vero e proprio processo valutativo) qualitativamente sufficiente. La check list, intesa come mera lista di controllo di che cosa deve essere obbligatoriamente fatto per ottenere l'approvazione dell'AC, sarà utile una volta redatto il RA e conclusa la VAS sia per i comuni che avranno modo di verificare in modo immediato se il lavoro svolto risulti essere completo, sia per l'AC che potrà valutare in modo più semplice e veloce i documenti ricevuti.

Sarà quindi importante che tutti i soggetti coinvolti nel processo di Vas siano realmente coscienti del ruolo che ricoprono, assumendosi la responsabilità di lavorare in modo trasparente, collaborativo e in generale istruendo fin da subito un processo che, seguendo le indicazioni fornite dalle linee guida ed il relativo controllo, sia il più possibile fedele alle norme prescritte tanto a livello europeo quanto a livello nazionale e regionale.

Si apre, comunque, una nuova fase per la pianificazione in Italia: con la VAS finalmente (e definitivamente) sancita da una legge nazionale ma con l'incognita delle modalità attuative affidate in larga misura alla responsabilità delle Autorità Competenti cui spetta il compito di rendere l'attuazione effettiva ed efficace.

## **FASE C: UNA DISCUSSIONE SULL' "OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA VAS A SCALA LOCALE: ESPERIENZE A CONFRONTO"**

Sulla base dei risultati della ricerca e secondo il programma a suo tempo concordato con i referenti della ricerca per parte regionale, dottoresse Lucia Brizzolara e Pina Sestito, si propone ad un gruppo vasto e vario di interlocutori di cogliere l'occasione di un seminario sul tema indicato nel titolo : "*Opportunità e criticità nell'attuazione della Direttiva VAS a scala locale. Esperienze a confronto*" per riflettere sull'integrazione dei paradigmi della sostenibilità nei processi di pianificazione del territorio .Ciò significa ribadire che la VAS può promuovere, nonostante difficoltà e ritardi messi in luce anche dalla ricerca, processi di innovazione capaci di affermare nuove logiche, nuovi modelli e nuovi strumenti.

Riflettere sull'integrazione dei paradigmi della sostenibilità nei processi di pianificazione del territorio significa pensare che ai suoi diversi livelli di governo vi sia un gradiente di innovazione capace di affermare nuove logiche, nuovi modelli e nuovi strumenti.

In questa direzione la Direttiva 2001/42/CE sulla valutazione ambientale di piani e programmi intende conferire ai principi dello sviluppo sostenibile carattere operativo, prevedendo la massima integrazione nei processi di piano sin dalle prime fasi. L' integrazione della VAS nei processi di formazione dei piani alla scala locale può rappresentare un elemento di forte innovazione metodologica e operativa, ma la pratica applicativa allo stesso tempo mette in luce non poche difficoltà, elementi irrisolti e questioni aperte, come emerge da tutta la ricerca.

Il seminario dunque intende fare il punto, ad un anno dall'entrata in vigore in Italia della normativa nazionale di recepimento della Direttiva Europea, sull'applicazione della VAS, in particolare alla scala locale, vuole avviare un confronto internazionale con la Francia – che in fatto di VAS muove anch'essa i primi passi – sulle pratiche attuative della valutazione ambientale di piani e programmi. Le questioni che appaiono più critiche e rispetto alle quali il seminario intende aprire la discussione apportando spunti di riflessione e illustrando approfondimenti e casi applicativi, sono:

### **1) Pervasività degli effetti ambientali**

Come può essere affrontato il tema della valutazione degli effetti ambientali che, per definizione, non conoscono confini, nell'ambito dei processi di formazione di strumenti il cui ambito di azione è viceversa confinato entro specifici limiti amministrativi?

I contenuti della pianificazione locale sono tali da dar luogo a ricadute ambientali significative su territori esterni a quello interessato dal piano e sul quale il decisore locale ha competenza?

Le diverse dimensioni demografiche ed amministrative (es. grande città/piccolo comune), le specifiche connotazioni territoriali ed ambientali (es. contesto urbano/rurale), il differente livello e grado di "responsabilità ambientale" (ad es. per posizionamento orografico) quali influenza possono avere sui processi decisionali e valutativi in capo alle amministrazioni locali?

Come possono dialogare in maniera efficace enti e soggetti con diversi finalità e mandati istituzionali nella cornice istituzionale del principio di sussidiarietà e autonomia degli enti locali?

Come affrontare queste tematiche nell'ambito di piani che possono produrre effetti su territori di altre regioni e/o nazioni, e che costringono quindi spesso a confrontarsi con quadri giuridico-istituzionale molto diversi?

### **2) Partecipazione**

Il coinvolgimento del pubblico interessato nei processi di pianificazione e valutazione, e più in generale nei processi decisionali, oltre a essere una specifica disposizione della Direttiva 2001/42/CE è un principio sancito da numerosi altri strumenti legislativi nazionali e internazionali (Convenzione di Aarhus, L. 108/2001). Nella pratica tuttavia si riscontrano diversi elementi di criticità:



- tempi e costi della partecipazione: come strutturare processi partecipati che richiedono spesso un ingente investimento in termini di risorse umane, di tempo e finanziarie, che non tutte le pubbliche amministrazioni sono in grado di mettere in campo?
- Come evitare la tendenza a comprimere la partecipazione del pubblico nelle fasi avanzate del processo di pianificazione, spesso riducendo il coinvolgimento alla semplice consultazione?
- Con quali specifiche professionalità vanno gestite le arene partecipative? È compito dell'attività di valutazione, di pianificazione o di entrambe? Le nuove tecnologie possono rivelarsi un utile strumento ma solo se sono adeguatamente supportate dalla volontà politica dell'Amministrazione procedente

### 3) Monitoraggio ambientale

Anche l'attuazione di un'efficace azione di monitoraggio degli effetti del piano si scontra con numerose difficoltà di ordine metodologico, pratico e istituzionale:

- A livello metodologico: che cosa ha senso monitorare? La letteratura e la manualistica abbondano ormai di elenchi di indicatori ambientali, ma in che misura questi sono sensibili alle azioni, ad esempio, di piani di governo del territorio? Cosa significa sviluppare un piano di monitoraggio a scala locale?
- Coordinamento istituzionale: Regione, Province, Comuni, ARPA, ASL contribuiscono tutte, a diverso titolo, alla produzione e raccolta di dati ambientali. Come coordinare e gestire in maniera efficace questo flusso di informazioni? Come utilizzare i diversi sistemi di monitoraggio nel caso di piani che coinvolgono diverse amministrazioni? È possibile stabilire, a prescindere dalle specificità territoriali, un pacchetto minimo di informazioni per diverse tipologie di piani?
- Responsabilità: a chi è in capo l'onere dell'effettuazione del monitoraggio? Alla sola Autorità Procedente? Chi ha la responsabilità del controllo? Quali i meccanismi di retroazione sul sistema della pianificazione locale?

Fra questi quesiti si è inteso dunque sollevare anche alcune questioni ancora non inserite nell'agenda delle criticità da affrontare ma certamente emergenti a breve termine.

In primo luogo quello del significato strategico che il processo di valutazione/governo del territorio può assumere alla scala locale. Ancor prima che per ragioni giuridiche e istituzionali, così come le risorse ambientali non si riconoscono entro confini amministrativi, la maggior parte dei conflitti e dei problemi ambientali non può essere "contenuta" all'interno dei confini comunali ma va governata con un approccio multi-livello. Questo apre interrogativi sulle sue (necessarie) modalità di articolazione con i livelli sovra ordinati attraverso le sue diverse fasi: nell'impostazione delle analisi conoscitive e di costruzione dei quadri di coerenza della sostenibilità ambientale; nell'individuazione degli obiettivi territoriali e ambientali; nell'organizzazione del percorso di partecipazione; nella scelta degli indicatori più rappresentativi; nell'elaborazione di scenari alternativi e nel percorso di scelta che ne seleziona il più auspicabile e condiviso in rapporto agli obiettivi; nell'attuazione e gestione del piano attraverso il monitoraggio nel tempo dei suoi effetti sulle componenti ambientali.

Si pongono, dunque, questioni di scala. Se le VAS di "scala vasta" possono favorire la costruzione di quadri di coerenza degli indirizzi strategici territoriali, di raccordo e articolazione degli obiettivi ambientali di lungo periodo, alla scala locale la Valutazione Ambientale Strategica può favorire l'allineamento delle previsioni urbanistiche puntuali rispetto ai quadri strategici di sostenibilità ambientale che ne definiscono i principi alle scale sovra ordinate.

In questo senso, a livello locale la VAS può assumere un ruolo decisivo nel processo di governo del territorio, di raccordo tra indagine e progetto: l'indagine persegue l'obiettivo di riconoscere ed esplicitare le interazioni tra i diversi fenomeni e di fare emergere gli elementi di maggiore criticità ambientale e le potenziali esternalità ambientali positive del piano e la valutazione le riconosce come risorse o criticità per il progetto.

Ma non solo. Muovendosi nell'orizzonte dimensionale della "prossimità", la VAS condotta alla scala locale può portare buoni esempi di risoluzione di conflitti su base ambientale e di costruzione di processi di partecipazione alle scelte di piano non trascurando la complessità

della dimensione transfrontaliera che può interessare numerose regioni italiane, tanto montane (Liguria, Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli) quanto marine. Su queste nuove dimensioni del problema dell'applicazione della VAS si auspicano dal seminario suggerimenti, commenti, obiezioni per un precoce avvio della discussione su questi temi.