



Università degli Studi della Tuscia di Viterbo
Dipartimento per l'Innovazione nei sistemi Biologici, Agroalimentari e Forestali -DIBAF

Corso di Dottorato di Ricerca in
SCIENZE, TECNOLOGIE E BIOTECNOLOGIE PER LA SOSTENIBILITÀ - XXIX Ciclo

La Valutazione Ambientale Strategica: stato dell'arte e applicazione ai Piani Forestali
(s.s.d. AGR/05)

Tesi di dottorato di:
Dott.ssa Katia Ingoglia

Coordinatore del corso
Prof. Mauro Moresi
Firma

Tutore
Prof. Giuseppe Scarascia Mugnozza
Firma

24 luglio 2018

TITOLO

La Valutazione Ambientale Strategica: stato dell'arte e applicazione ai Piani Forestali

INDICE

Introduzione	pag. 4
<u>Capitolo 1</u>	
1.1 Premesse generali sulla Valutazione Ambientale Strategica	pag. 8
1.2 Le fasi del processo di VAS: articolazione e disamina	pag. 13
1.3 La fase del monitoraggio	pag. 28
<u>Capitolo 2</u>	
2.1 Lo stato di attuazione della VAS in Italia	pag. 47
2.2 Osservazioni sull'applicazione della normativa in materia di VAS nelle Regioni Italiane	pag. 56
2.3 Stato di attuazione della direttiva VAS negli altri paesi europei	pag. 61
<u>Capitolo 3</u>	
3.1 La VAS in materia forestale nella Regione Calabria	pag. 91
3.2 La VAS del Piano Forestale Generale nella Regione Piemonte	pag. 96
3.3 Disamina di Piani Forestali Generali e predisposizione di schede da utilizzare per l'individuazione di specifici obiettivi e azioni	pag. 106
3.4 La VAS applicata ad un Piano di indirizzo forestale	pag. 119
3.5 Disamina di alcuni aspetti di correlazione tra la Valutazione ambientale strategica e la Valutazione di Incidenza	pag. 121
3.6 Risultati scaturiti dall'osservazione dello stato di attuazione della VAS applicata ai piani forestali: sviluppo del "modello zero"	pag. 126
3.7 La tutela del foreste: cenni sul vincolo idrogeologico e paesaggistico	pag. 135
3.8 Discussione e prospettive a margine dell'osservazione dello stato di attuazione della VAS applicata ai piani forestali	pag. 139
Conclusioni	pag.141
Bibliografia	pag.145
Sitografia	pag. 149
Elenco Schemi grafici	pag. 153
Flowchart fasi VAS	Allegato n. 1 pag 155
Flowchart fasi VAS	Allegato n. 2 pag 158

Flowchart fasi iniziali

Allegato n. 3 pag 159

Flowchart livelli pianificazione regionale

Allegato n. 4 pag 160

Flowchart PFR Regione Piemonte

Allegati n. 5 pag 161

Appendice Testo Unico Forestale e Filiere Forestali

Allegato n. 6 pag 169

Introduzione

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nell'intenzione del Legislatore Europeo è stata prevista come uno strumento di supporto al processo decisionale e in quanto tale applicabile ad una molteplicità di piani e programmi, al fine del loro più efficace orientamento alla sostenibilità ambientale. La messa a punto del processo di valutazione ambientale strategica consente di giovare delle ricadute positive che il piano o programma avrà su quel determinato territorio.

L'obiettivo del progetto di ricerca è quello di far comprendere l'importanza che il processo di valutazione ambientale strategica ha per indirizzare verso la sostenibilità ambientale un piano o un programma, per valorizzare la metodologia di valutazione strategica che, invece, è sempre più spesso intesa quale mero adempimento burocratico/amministrativo privo di ricadute sul territorio cui quel piano o programma è indirizzato.

In particolare, gli aspetti peculiari del processo applicati alla tipologia dei piani di gestione forestale evidenziano come, non aver compreso fino in fondo l'impatto positivo che ha sul territorio l'attuazione di tale processo da parte delle Regioni, ha determinato la perdita delle ricadute positive dello stesso sul territorio.

Nell'esaminare le azioni e gli obiettivi che si prefigge un piano forestale generale, emerge in modo evidente che le diverse azioni prese in considerazione nel rapporto ambientale dei diversi piani forestali generali puntano a valorizzare ogni possibile intervento, finalizzandolo al raggiungimento di un livello di sostenibilità ambientale sempre più alto. Le fasi della Valutazione, infatti, impongono che l'attività di valutazione strategica sia effettuata come un'analisi degli effetti potenziali di quel determinato piano/programma sul territorio.

L'obiettivo che l'approfondimento condotto si pone, infatti, non è semplicemente quello di analizzare lo stato dell'arte rispetto al recepimento della direttiva in generale, ed in particolare l'attuazione in Italia sia a livello nazionale che regionale, ma anche quello di evidenziare il ruolo decisivo che nell'ambito della pianificazione assume la valutazione ambientale strategica. Si vuole, infatti, individuare il fondamento del ruolo attribuito alla VAS, cercando di far comprendere il motivo per cui non attuare la valutazione rappresenti la perdita di una vera e propria occasione di progresso, in termini di sviluppo sostenibile per quel territorio e per le comunità che vi abitano.

Il processo di VAS permette, attraverso la predisposizione di scenari alternativi, di individuare e rappresentare il processo decisionale che ha comportato la scelta della strategia di intervento in modo trasparente e partecipato, partendo dall'analisi dei fabbisogni e dalla scelta del sistema degli obiettivi di sostenibilità di cui il piano o programma si dota e dalla valutazione delle ricadute ambientali, positive e negative delle alternative considerate.

L'importanza della VAS rispetto ad un piano o programma emerge evidente di fronte a certi interrogativi quali quelli a seguire richiamati: sono state prese in esame alternative realistiche alla realizzazione di quella determinata azione del piano o programma? e rispetto a queste sono stati individuati tutti gli effetti ambientali di ciascuna alternativa? tutte le scelte effettuate sono state adeguatamente supportate e valutate? Sono state evidenziate eventuali difficoltà nel processo valutativo?

In particolare si ritiene importante sottolineare che il processo di VAS costituisce uno strumento di valorizzazione di quel determinato territorio oggetto del piano o programma, con ricadute anche in termini di sostenibilità ambientale.

In questo senso, peraltro, non deve sfuggire l'importanza che un'azione di valorizzazione della Valutazione strategica potrebbe avere in relazione ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs) previsti dall'Agenda 2030 per lo

Sviluppo Sostenibile, che propone la definizione di un appropriato quadro giuridico ed un efficace modello di *governance* delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Fra queste potrebbe collocarsi senza dubbio anche lo strumento della valutazione strategica al fine di garantire l'uso sostenibile delle foreste e l'attuazione di una gestione sostenibile delle stesse.

L'articolazione del lavoro predisposto, infatti, mira ad un'analisi della VAS in termini generali e, successivamente, si è voluto prestare maggiore attenzione specificatamente alla valutazione strategica del piano forestale con l'esame di quella che è l'operatività di questo strumento di programmazione del territorio nelle diverse Regioni italiane ed in particolare nella Regione Calabria e nella Regione Piemonte. La disamina delle metodologie di approccio alla VAS è stata analizzata anche rispetto ai diversi Paesi europei con particolare riferimento alla fase del monitoraggio.

Lo studio effettuato ha consentito di elaborare quello che è stato definito "modello zero" che rappresenta uno strumento operativo che potrebbe essere adottato a sostegno degli operatori del settore che devono avviare un processo di valutazione.

Nel corpo della tesi sono state sviluppate una serie di considerazioni critiche in merito allo stato di attuazione della VAS, sintetizzate per quanto riguarda gli aspetti relativi all'ambito forestale in un apposito paragrafo.

Inoltre, seppure non con il livello di approfondimento che meritano, è stata richiamata la disciplina dei vincoli idrogeologici e paesaggistici e quella dei c.d. usi civici, sempre nell'ottica che la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile rappresentino le guide che devono animare ogni possibile tipologia di approccio e di intervento al patrimonio forestale.

In considerazione della promulgazione del Decreto Legislativo n. 34 del 3 aprile 2018, "Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 aprile 2018, in un momento successivo alla presentazione del presente lavoro, si è

ritenuto opportuno inserire un'appendice con un'analisi generale del testo, mirata ad individuare prospettive normative in linea con la *ratio* della valutazione ambientale strategica.

Capitolo 1

1.1 Premesse generali sulla Valutazione Ambientale Strategica

Secondo la letteratura scientifica, acclarata da tutti gli studi ed approfondimenti condotti in materia, l'antenato storico sia della Valutazione di Impatto Ambientale che della Valutazione Ambientale Strategica deve essere ricondotto ad un atto legislativo approvato nel 1969 negli USA ed identificato come *National Environment Policy Act – NEPA*, di cui in particolare viene citata la Sezione 102 C¹.

Il suddetto documento normativo imponeva ad ogni agenzia federale americana di preparare un rapporto di valutazione ambientale per ciascun atto legislativo che possa influenzare in modo determinante la qualità dell'ambiente umano.

Molti autori, tra cui Barry Sadler e Rob Verheem² (1966 e 2001), Fischer e Seaton (nel 2002)³, fanno risalire il termine valutazione ambientale strategica ai primi anni Ottanta ed in particolare ad un *draf report* del 1989 della Comunità Economia Europea, reso pubblico nel 1990, nell'ambito della Conferenza Annuale dell'*International Association of Impact Assessment* (IAIA). Il suddetto documento è stato approfondito e pubblicato prima sulla Rivista *Impact Assessment Bulletin* e poi nel 1992 sulla Rivista *Project Appraisal* con un approfondimento di Wood e Djeddour.

Gli studiosi distinguono, infatti, tre periodi principali che caratterizzano l'evoluzione della VAS, partendo dagli anni 1970-1989, con l'individuazione dei primi presupposti politici e legali. A questa prima fase seguono quella in cui sono state istituite a livello internazionale le varie forme di VAS, ma con un'applicazione molto limitata, e successivamente la fase di diffusione anche in Europa dall'anno 2000-2001 in avanti⁴.

Nel numero speciale dedicato esclusivamente alla VAS della sopra richiamata Rivista *Project Appraisal* era stata proposta la definizione di seguito riportata:

“Un processo formalizzato, sistematico e comprensivo di valutazione degli effetti di una politica, un piano o un programma e delle sue alternative, comprendente l'elaborazione

¹ La valutazione ambientale strategica: genesi, norma e prassi approfondimenti nell'ambito del programma PON Reti e Mobilità 2007-2013 – quaderno n. 5 verso una VAS più strategica (www.ponreti.mit.gov.it).

² Barry Sadler e Rob Verheem sono rispettivamente consulente di valutazione d'impatto per diverse organizzazioni internazionali e vicedirettore della Commissione olandese per la valutazione ambientale, co-autori fin dal 1996 di diverse pubblicazioni, e poi anche nel 2001, 2005 e 2009.

³ Fischer B.T. e Seaton K., *Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept?*, in «*Planning Practice and Research*», Abingdon e Cambridge (Ma.), 2002.

⁴ Atti della XXVII Conferenza italiana di Scienze Regionali, approfondimento del Dott. Carlo Rega, anno 2007, (www.aisre.it).

di un rapporto scritto sui risultati di tale valutazione, e l'uso dei risultati in un processo di decisione pubblico e responsabile.”

La definizione che è stata data di valutazione ambientale strategica da Sadler e Verheem è quella di un processo sistematico per valutare le conseguenze ambientali di una politica, un piano, un programma al fine di assicurare che queste siano incluse e tenute adeguatamente in conto fin dalle prime fasi del processo decisionale, al pari degli aspetti economici e sociali, come di seguito riportata:

“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.” (Sadler e Verheem, 1996).

L'evoluzione del dibattito in materia di VAS cresce in un contesto internazionale in cui già erano ampiamente discusse le tematiche sullo sviluppo sostenibile: il Rapporto Brundtland è, infatti, del 1987 e di cinque anni dopo è, invece, la prima conferenza mondiale delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro sulle tematiche dell'Ambiente correlate allo Sviluppo.

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (*United Nations Economic Commission for Europe- UNECE*) ha adottato il 21 maggio 2003 il protocollo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Protocollo SEA, Kyiv 2003).

Il suddetto protocollo è stato adottato a Kyiv nell'ambito degli interventi di “Ambiente Europa”, nel corso di una riunione straordinaria dei Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione di Espoo il 25 febbraio 1991. L'Unione Europea ha ratificato il protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica, il 21 novembre 2008, e la direttiva VAS (direttiva 2001/42/CE) introduce il protocollo nella legislazione europea.

Il Protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica, entrato definitivamente in vigore l'11 luglio 2010, amplia la Convenzione di Espoo assicurando che i diversi Paesi che vi aderiscono integrino questa metodologia di valutazione nei loro piani e programmi, al fine di contribuire a definire le basi per lo sviluppo sostenibile.

Al riguardo, prima di proseguire nella disamina della direttiva VAS, meritano di essere specificate le attività della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

L'Agenda 2030 costituisce un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU,

che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals – SDGs*) in un grande programma d'azione, per un totale di 169 target o traguardi.

L'avvio ufficiale degli Obiettivi è coinciso con l'inizio del 2016 e si propone di guidare il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi anni, fino al 2030.

Gli Obiettivi per lo Sviluppo in questione danno seguito ai risultati degli “*Obiettivi di Sviluppo del Millennio*” che li hanno preceduti e che rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, tra i quali il contrasto al cambiamento climatico.

L'Obiettivo 15, con tutte le sue declinazioni, si propone in particolare di proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre e delle foreste.

Le foreste coprono il 30% della superficie terrestre e, oltre a offrire cibo sicuro e riparo, sono essenziali per il contrasto al cambiamento climatico, e la protezione della biodiversità e delle dimore delle popolazioni indigene. Secondo il Rapporto 2010 della FAO “*Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali*” (*Global Forest Resources Assessment 2010*)⁵, tredici milioni di ettari di foreste vanno perse ogni anno, mentre il persistente deterioramento dei terreni ha portato alla desertificazione di 3,6 miliardi di ettari. Il rapporto FAO *Global Forest Resources Assessment 2010* (Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali 2010), pubblicato in occasione dell'apertura dei lavori della Commissione Foreste della FAO e della Settimana mondiale delle foreste, è lo studio più attendibile ed esaustivo finora realizzato sullo stato delle risorse forestali del pianeta.

La deforestazione, intesa come disboscamento, e la desertificazione⁶, dovuta sia a cause naturali che antropiche, seppure siano fenomeni diversi, pongono entrambe sfide considerevoli in termini di sviluppo sostenibile, e hanno condizionato le vite e i mezzi di sostentamento di milioni di persone che lottano contro la povertà.

La difesa degli ecosistemi forestali è uno degli aspetti presi in esame nell'ambito del dibattito europeo sulla VAS, che si concentra principalmente su quattro questioni fondamentali: il campo di applicazione della direttiva, il monitoraggio degli effetti

⁵ Il 25 marzo, l'Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione delle Nazioni Unite (*Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO*) ha reso note le principali conclusioni sulla deforestazione e sulla perdita netta di foreste a livello mondiale del rapporto intitolato: “*Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali 2010*” (“*Global Forest Resources Assessment 2010*”). Il rapporto completo, risultato di uno studio vasto ed esaustivo su 233 Paesi e territori durato cinque anni, è stato pubblicato nella versione finale nell'ottobre 2010. Secondo i dati della FAO, a livello mondiale, la superficie forestale totale copre circa il 31% della superficie terrestre totale. La perdita netta annuale di foreste subita negli anni 2000-2010 è equivalente ad un'area grande quanto la Costa Rica, con le perdite nette più estese registrate in Sud-America ed in Africa. A livello mondiale, nel decennio 2000-2010, ogni anno circa 13 milioni di ettari di foreste sono stati convertiti ad altro uso, o sono andati perduti per cause naturali, rispetto ai circa 16 milioni di ettari l'anno perduti nel decennio precedente.

⁶ Cfr. Manes Fausto e Capogna Francesca in *Perdita della Biodiversità “Stato della Biodiversità in Italia” 2012*.

ambientali, la consultazione transfrontaliera con paesi terzi e la consultazione e partecipazione del pubblico.

Il recepimento della direttiva nei diversi Stati membri sarebbe dovuto avvenire entro il luglio 2004, ma solo nove Stati Membri hanno rispettato questa scadenza e in Italia questo è avvenuto con il D. Lgs. n. 152 del 03 aprile 2006, entrato in vigore il 31.07.2007.

La direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 (recepita in Italia con il D.Lgs. n. 152/2006), che introduce la normativa in materia di VAS, nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi che possano avere impatti ed effetti significativi sull'ambiente.

La VAS non costituisce un'attività di valutazione in senso stretto da applicare ai piani ed ai programmi in maniera meccanica, ma rappresenta un prezioso strumento che accompagna l'iter procedimentale avviato per l'approvazione degli stessi, in ogni fase, fino alla completa realizzazione.

Per questo motivo, la valutazione strategica non può essere effettuata al completamento della stesura del piano/programma, vale a dire ex post, ma si sviluppa insieme al piano/programma stesso, con cui interagisce e dialoga per consentire di raggiungere le finalità che si propone, ovvero perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Alla luce di queste considerazioni, la VAS può essere "utilizzata" per ottimizzare ogni tipo di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità.

Questi ultimi possono essere raggiunti solo attraverso decisioni ed azioni ispirate al principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile.

L'art. 3 della direttiva in esame definisce l'ambito di applicazione della stessa ed in particolare i piani ed i programmi cui applicare tale valutazione: si tratta di piani e programmi elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o, comunque, la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA e a Verifica di assoggettamento.

La direttiva ha concesso agli Stati Membri il potere discrezionale di ampliare l'elenco dei settori cui devono fare riferimento i piani ed i programmi da sottoporre a valutazione ambientale, sempre con l'obiettivo di produrre effetti significativi sull'ambiente.

La VAS si presenta come un endoprocedimento, interno all'Amministrazione che adotta il piano/programma e, pertanto, è il soggetto preposto ad avviarla, parallelamente allo stesso piano/programma.

È importante ribadire che l'indirizzo individuato dalla Direttiva 2001/42/CE è in linea con quello previsto dal Protocollo di Kyiv, in quanto si riconosce che la Valutazione Ambientale Strategica deve avere un ruolo importante nella preparazione e nell'adozione di piani, programmi ed anche nella programmazione e nella legislazione, al fine di rafforzare ulteriormente l'analisi sistematica degli effetti ambientali significativi.

Capitolo 1

1.2 Le fasi del processo di VAS: articolazione e disamina.

Il processo di Valutazione ambientale strategica comprende diverse fasi che sono di seguito elencate e nel prosieguo meglio descritte.

- La verifica di assoggettabilità (*screening*), esclusivamente nell'ipotesi in cui il piano/programma non è ricompreso tra quelli indicati come obbligatori;
- La definizione dell'ambito di influenza del programma e della portata delle informazioni (*scoping*);
- Elaborazione del rapporto ambientale e la sintesi non tecnica;
- Elaborazione della dichiarazione di sintesi;
- Informazione sulla decisione;
- Monitoraggio;
- Verifica periodica ed eventuali azioni correttive.

Con l'avvio del processo di programmazione/pianificazione si intraprende l'orientamento e l'individuazione dei contenuti del programma.

Esclusivamente nell'ipotesi in cui il piano/programma non è ricompreso fra quelli per cui si prevede l'obbligatorietà del processo di VAS, deve essere avviata la verifica di assoggettabilità, al fine di individuare e valutare i requisiti per l'applicazione della VAS, e la sua eventuale interazione con le aree della Rete Natura 2000, zone SIC e ZPS.

Nel caso in cui si presentino zone che ricadono fra quelle della Rete Natura 2000, sarà infatti necessario verificare se quella determinata zona deve essere assoggettata a Valutazione di Incidenza (VINCA) ed in questo caso si dovrà procedere all'avvio del processo di VAS anche per quel determinato piano/programma.

Si dovrà elaborare un rapporto ambientale preliminare per l'assoggettabilità a VAS con l'individuazione dell'autorità competente e la mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale nel termine di 30 giorni.

L'autorità competente, entro il termine di 60 giorni, dovrà effettuare una verifica e all'esito procedere alla pubblicazione del relativo provvedimento.

I criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 (previsti nell'allegato 1 al d.lgs. n. 128/2010) rispetto alle caratteristiche del piano o programma sono da individuare nella pertinenza dello stesso con l'integrazione delle considerazioni ambientali, in relazione alla promozione del processo di sviluppo sostenibile.

Si rende necessario verificare in quale misura il piano o programma possa contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

La verifica deve tenere conto della misura in cui l'intervento di pianificazione da realizzare possa influenzare altri piani, compresi quelli gerarchicamente ordinati.

Non possono essere trascurati i problemi ambientali in termini di impatto e di conseguenze che l'adozione di quel determinato programma/piano potrebbe comportare rispetto ai vincoli imposti dalla normativa europea.

Nella fase di verifica dell'assoggettabilità, è necessario valutare quali siano gli impatti dell'intervento di pianificazione che si vuole realizzare sulle aree interessate. Questa metodologia di intervento deve tenere conto della probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli stessi impatti.

Fra le valutazioni da effettuare non va dimenticata la misurazione dell'impatto di natura transfrontaliera e quello connesso con i rischi per la salute umana e l'ambiente.

Va misurato il valore e la vulnerabilità dell'area in questione in relazione alle sue speciali caratteristiche naturali o del patrimonio, ed all'eventuale superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite all'utilizzo intensivo del suolo.

Infine, non va dimenticata la necessità di prendere atto dell'impatto su eventuali aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

Fra gli aspetti da prendere in esame in questa fase di verifica dell'assoggettabilità, si ricordano:

- l'individuazione anticipata dei soggetti con competenza ambientale da consultare;
- le modalità di organizzazione delle consultazioni;
- la redazione del rapporto preliminare da sottoporre alla consultazione;
- l'adeguata informazione del pubblico rispetto agli esiti della verifica di assoggettabilità.

Con l'individuazione degli obiettivi, delle azioni e della tempistica di realizzazione si avvia il programma di VAS, in quanto è nella fase dello *scoping* che si indicano gli ingredienti del processo da avviare ed il relativo programma (cfr. Schema-grafico n. 1).

Nell'impostazione delle attività di valutazione ambientale (come si può rilevare graficamente dallo schema-grafico n.1 nel prosieguo della trattazione riportato) dovrà essere predisposto il quadro di riferimento programmatico, devono essere individuate le informazioni ambientali necessarie per la descrizione del contesto e deve essere impostata l'analisi degli effetti potenziali sulla base delle tipologie di intervento e dell'analisi delle alternative. Appare importante ricordare che devono essere realizzati gli eventuali focus tematici richiesti da peculiarità del programma, con riferimento, per

esempio, ad aree di spiccata criticità o a strumenti di attuazione e priorità di finanziamento.

Tutte le attività poste in essere devono portare alla definizione di una proposta di contenuti ed organizzazione del rapporto ambientale da sottoporre a consultazione.

La definizione dell'ambito di influenza e della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale permette l'elaborazione del rapporto preliminare sui possibili impatti significativi dell'attuazione del programma.

In questo contesto, non va dimenticato che bisogna procedere al completamento della mappatura dei soggetti ambientali coinvolti.

L'obiettivo da perseguire è quello di ottenere la massima sinergia ed integrazione tra le attività inerenti la programmazione e quelle relative alla valutazione.

Sarebbe opportuno predisporre un “*diario del processo*”⁷ da sviluppare lungo tutto il percorso della valutazione e nel quale indicare tutti i tavoli di concertazione strutturata da organizzare ed ogni altra forma di partecipazione dai *Workshop*, alle consultazioni attraverso questionari e attività, per esempio come il *brainstorming*. Questi momenti sono utili perché è possibile diffondere materiale informativo sugli obiettivi del piano/programma con l'illustrazione degli interventi previsti e della loro dimensione territoriale, con i conseguenti possibili impatti ambientali.

Per individuare la dimensione ambientale del piano/programma è necessario effettuare un'analisi di sostenibilità degli obiettivi generali rispetto agli obiettivi ambientali di riferimento che devono essere condivisi a diversi livelli.

Questi obiettivi devono essere analizzati rispetto al contesto ambientale in cui si va ad intervenire, in modo da consentire di rilevare le criticità ed i fattori di sensibilità rispetto ai fenomeni in atto sul territorio per delineare la capacità di carico di quel determinato territorio.

I componenti ambientali da utilizzare come riferimento sono quelli indicati dal D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., vale a dire a titolo esemplificativo la biodiversità, la flora e la fauna, la popolazione e la salute umana, il suolo, l'acqua, l'aria e i fattori climatici ed ancora il patrimonio culturale, il paesaggio a cui possono aggiungersi le tematiche

⁷ Cfr. <http://www.pongas.minambiente.it> - archivio online del Programma Operativo Nazionale 2007-2013 "Governance e Azioni di Sistema" del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che in qualità di beneficiario della linea di intervento Sviluppo Sostenibile del Programma, ha organizzato una serie di laboratori tematici su diverse tematiche riguardanti la VAS.

dell'efficienza energetica, della produzione e gestione dei rifiuti, della domanda di trasporti, della mobilità, delle emissioni di sostanze nell'aria⁸.

Uno degli strumenti da utilizzare per questa tipologia di analisi è l'analisi *swot*, che permette di identificare le Forze (*Strengths*), Debolezze (*Weaknesses*), Opportunità (*Opportunities*) e Minacce (*Threats*) di un piano/programma.

I punti di forza e di debolezza sono fattori interni che possono creare o distruggere valore. Possono comprendere attività, abilità, o risorse che si hanno a disposizione.

Alternativo potrebbe essere il modello *dpsir* (*Driving forces, Pressure, State, Impact e Response* – Forze determinanti, pressioni, stati, impatti e risposte), secondo il quale la definizione di indicatori ed indici che siano in grado di rappresentare una determinata matrice ambientale, sia nell'ambito di processi di valutazione della matrice stessa, sia come reporting dello stato dell'ambiente, avviene generalmente attraverso l'utilizzo di schemi in grado di mettere in relazione le pressioni esercitate sulla matrice, lo stato della matrice stessa e le risposte che già ci sono o che sono ipotizzabili per il futuro⁹.

L'identificazione del quadro programmatico permette l'impostazione di un'analisi di coerenza che, partendo dall'elenco degli strumenti del piano/programma, sia in grado di indirizzarli rispetto agli obiettivi e alle strategie prefissate dallo stesso piano/programma e, proprio per questo motivo, sarebbe preferibile individuare indicatori di descrizione e di risultato aggiornabili e significativi.

Va rilevato, infatti, che seppure la prima versione del Testo Unico dell'Ambiente sia stata aggiornata con successivi interventi normativi, tuttavia, sembra in fondo ancora possibile rilevare che il recepimento della direttiva non sia del tutto in linea con la stessa, in quanto appare di fatto permanere una pianificazione territoriale a diversi livelli ed un appesantimento dell'iter procedurale che vanifica gli obiettivi strategici che il Legislatore Europeo si proponeva di raggiungere.

⁸ Nuova Strategia dell'UE in materia di Sviluppo Sostenibile. Bruxelles, 9 maggio 2006 (10.06), 10117/06, La nuova Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile del 2006 aveva individuato le tematiche strategiche (cambiamenti climatici e energia pulita, conservazione e gestione delle risorse naturali, consumo e produzione sostenibili, trasporti sostenibili, salute pubblica, risorse culturali e paesaggio). Queste tematiche strategiche erano state associate alle componenti e tematiche ambientali, seguendo uno schema elaborato da Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/introduction>). Alla Lettera F) dell'Allegato VI del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., si riportano le tematiche ambientali strategiche integrate con le tematiche delle certificazioni ambientali e degli agenti fisici.

⁹ Enea – Rivista n. 5/2009 “DPSIR: uno strumento di analisi ambientale applicabile a fini gestionali” di Lucia Naviglio Mario Castorina Fabio Barbato Sandro Paci Marco Sbrana Antonella Signorini ENEA, Dipartimento Biotecnologie, Agroindustria e Protezione della Salute.

Con riferimento al modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte), creato dall'Agenzia Europea dell'Ambiente nel 1995, si definiscono determinanti le attività antropiche che generano fattori di pressione sull'ambiente.

Questa circostanza determina un'ambigua e, certe volte sfalsata trasposizione nelle diverse normative regionali di principi che sono eccessivamente generici nella normativa nazionale proprio con l'intenzione di evitare inesattezze nel recepimento della direttiva europea.

Entrando nello specifico, la procedura di VAS in ambito regionale ha contribuito a tenere in considerazione in modo sistematico e maggiormente strutturato le questioni ambientali nel processo di pianificazione e ad integrare maggiormente le considerazioni ambientali a monte. Inoltre, le procedure ed i contenuti relativi alla VAS previsti dalla normativa di riferimento (elaborazione del Rapporto ambientale, consultazione e informazione dei soggetti con competenze ambientali e del pubblico interessati, ecc.) hanno assicurato che le procedure di pianificazione fossero migliori e più armonizzate, contribuendo a rendere i processi decisionali più partecipati.

Parallelamente, alcune questioni di fondo che emergono da un'analisi critica di queste esperienze valutative a livello regionale mettono in evidenza che risulta ancora difficile riuscire a costruire modalità di interazione sostanziale tra gli attori coinvolti nel processo di programmazione e valutazione, in modo da consentire che i vari punti di vista siano presi in considerazione e per evitare i pericoli di auto-referenzialità del sistema politico e dirigenziale.

Sembrerebbe, infatti, non essere ancora del tutto a regime la struttura del processo decisionale, cioè dei meccanismi attraverso i quali vengono identificati i problemi, discusse le scelte e le alternative di soluzione e, conseguentemente, attuate le decisioni assunte.

In altre parole, appaiono non ancora del tutto risolte le problematiche legate alla trasparenza ed alla ripercorribilità di tutto il processo che deve confermarsi sempre più come un percorso di acquisizione di conoscenze e come strumento di approfondimento per una migliore e più efficace programmazione: è dunque importante la consistenza del contributo informativo finale derivante dal processo valutativo.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, emergono alcuni aspetti critici derivanti dall'analisi di diverse esperienze di VAS realizzate in ambito regionale: una prima criticità emerge in relazione all'Analisi di Contesto, in quanto generalmente si fa riferimento a documenti relativi allo stato dell'ambiente esterni al piano/programma o a dati consolidati, prodotti da Enti o Agenzie operanti in campo ambientale (ad esempio ARPA). Le caratterizzazioni delle aree interessate al piano/programma sono risultate spesso di natura prevalentemente descrittiva, con differenti livelli di approfondimento

nella trattazione tematica¹⁰. Si è poi ipotizzata, in quasi tutte le valutazioni, l'evoluzione del contesto senza l'attuazione del programma, ma spesso è, comunque, emersa una carenza di una base informativa sufficientemente solida per poter costruire *trend* evolutivi rispetto a tutti i temi presi in considerazione.

Sono state evidenziate una serie di difficoltà nella stima degli effetti per le azioni a carattere immateriale¹¹. Per questo motivo, l'analisi sopra citata rimane sempre condizionata dal fatto che certe misure possono avere incidenze, sia positive che negative, in funzione della selezione di interventi attuativi del piano/programma.

È emerso in via generale, quindi, il carattere di incertezza delle valutazioni a priori delle incidenze di un programma strategico. Per questa ragione, molti degli effetti sono stati spesso stimati di natura "incerta" ed è stato illustrato come le modalità di attuazione siano rilevanti per attribuire una valenza specifica all'effetto. In molti casi, inoltre, la mancanza di informazioni circa la natura e la localizzazione delle azioni previste comporta l'inefficacia della valutazione stessa.

Per questo motivo, è risultato difficile contestare un piano/programma sulla base di criteri ambientali e proporre alternative allo stesso, proprio perché non sono conosciuti in modo preciso e dettagliato le ragioni della prima scelta. A causa della natura del piano/programma, che spesso definisce solo genericamente gli interventi, è risultato molto difficoltoso identificare alternative tangibili in grado di essere comparate realisticamente. La scelta delle alternative deve poi, comunque, fare riferimento in molti casi a quanto stabilito a livello europeo e nazionale per l'allocazione dei fondi strutturali; ciò ha ulteriormente limitato la scelta delle opzioni alternative. Quindi, l'approccio riscontrato spesso è stato quello di formulare alternative rivedendo priorità, interventi ed

¹⁰ È stato evidenziato dall'ARPA che la descrizione delle aree sulle quale il piano/programma produrrà i suoi effetti non deve essere generica (priva di immagini o di alcune delle principali caratteristiche di un territorio come per esempio facendo riferimento alla vicinanza di centri abitati, aree naturali protette e non protette, aree agricole, presenza di altri vincoli ambientali). Va, infatti, sempre e comunque evidenziata la presenza di tutti gli elementi di quel territorio anche se esterni all'area del piano/programma. Per tale motivo sono state adottate dall'ARPA le "Linee guida per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS" adottate con Delibera del Consiglio Federale – Seduta del 29.11.2016.

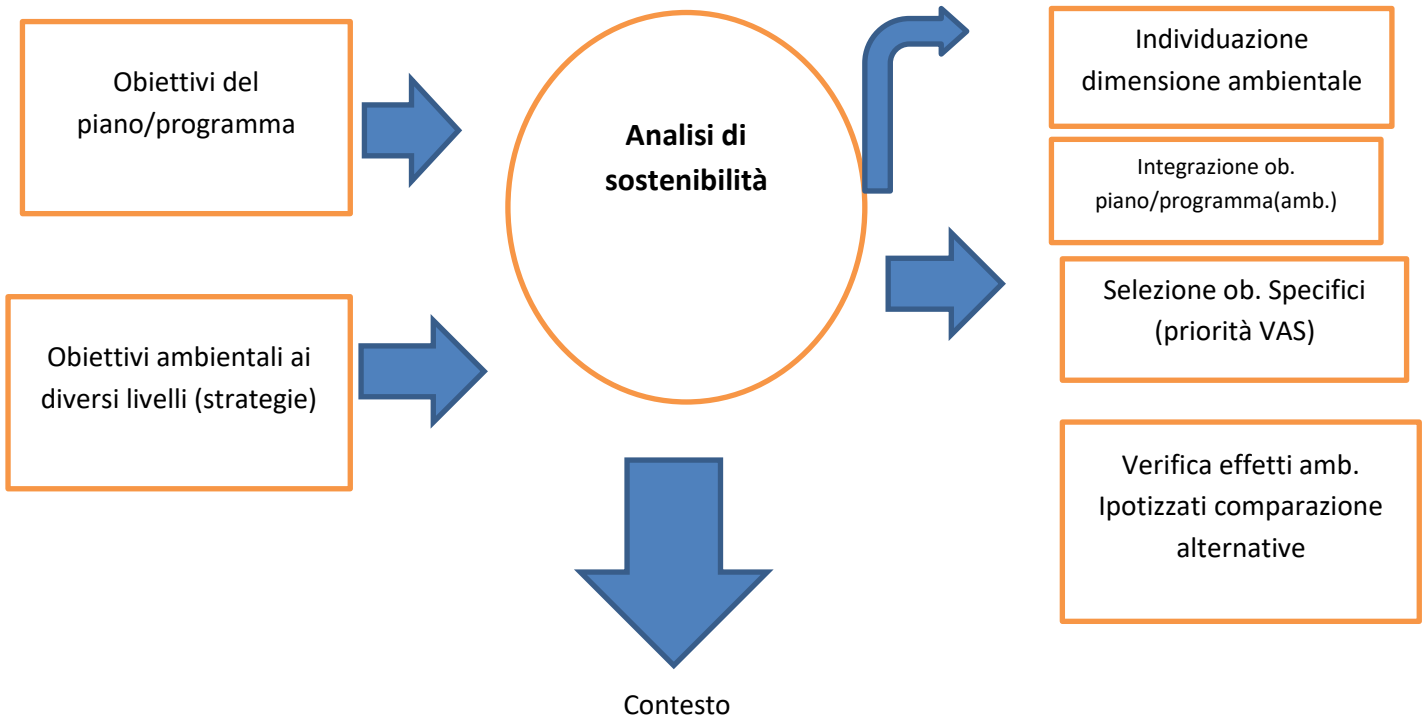
¹¹ Nell'ambito del Programma operativo nazionale 2007-2013 "*Governance e azioni di sistema*" - Linea di intervento Sviluppo Sostenibile (<http://www.pongas.minambiente.it>), il Ministero ha sviluppato, tra l'altro, le attività di "*Azioni di supporto ai processi di Valutazione Ambientale*" (Azione 7.B). La linea di intervento ha inteso contribuire al rafforzamento dei modelli di *governance* ambientale delle regioni dell'Obiettivo Convergenza, attraverso il progressivo radicamento nella prassi ordinaria di criteri operativi, strumenti tecnici, procedure gestionali e modelli organizzativi che favoriscono l'innovazione istituzionale nei settori dell'integrazione ambientale, la Valutazione Ambientale Strategica e la Valutazione d'Impatto Ambientale (Rapporto VAS Italia 2017 – dati 2016 fonte www.va.minambiente.it/File/DocumentoPortale/156).

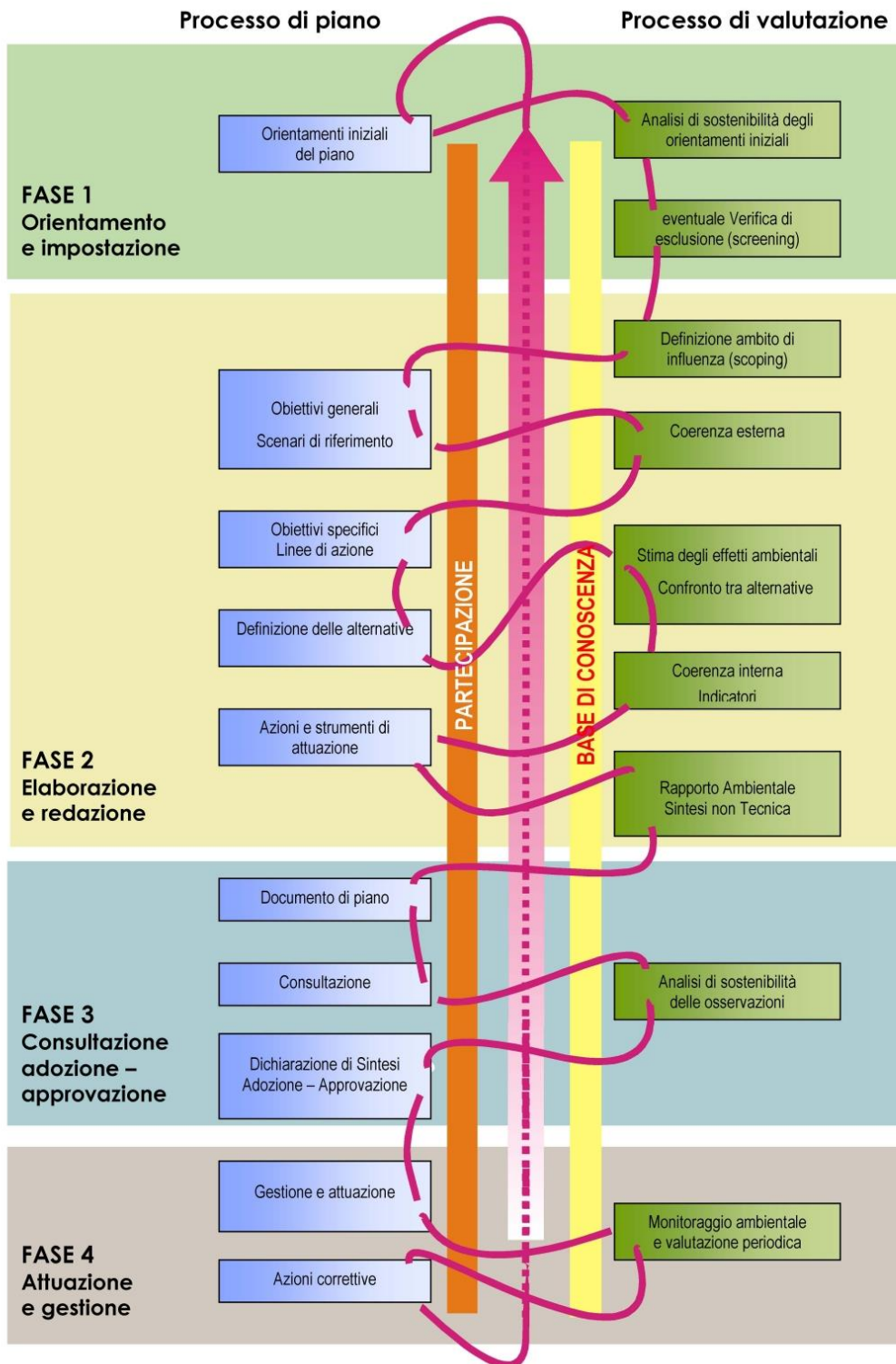
azioni con l'intento di identificare le opportunità per integrare scopi di sostenibilità ad ogni livello.

L'elaborazione di misure per integrare obiettivi di protezione ambientale in ciascun ambito di intervento, è stata indirizzata prevalentemente sia sulla selezione dei progetti che sulle modalità di intervento, tenendo, comunque, presente che la reale possibilità operativa di intervenire su alcuni ambiti è legata alla valenza essenzialmente strategica di molti piani/programmi. In particolare, gli effetti ambientali locali di specifici interventi, non potevano riguardare questa scala di analisi e ne sono stati quindi esclusi. L'applicazione di criteri di "condizionalità" ambientale è risultato lo strumento principale utilizzato per garantire gli obiettivi di rispetto dell'ambiente. La sostenibilità del piano/programma è stata spesso rimandata, dunque, alle modalità di attuazione del sistema di gestione per la selezione dei progetti. In generale, si è cercato di adottare il principio di precauzione, ad esempio attraverso l'incentivazione all'uso delle migliori tecnologie disponibili, per lo sviluppo dell'innovazione ambientale o per l'utilizzo delle tecniche o sistemi di gestione più efficaci per perseguire un elevato grado di qualità dell'ambiente.

Quanto poi alla fase del monitoraggio (che sarà oggetto di un approfondimento specifico), sono emerse non poche difficoltà nell'impostazione del sistema, a causa della genericità delle azioni previste dai piani/programmi. Gli indicatori di impatto sono risultati generalmente difficili da calcolare, perché spesso hanno riguardato un effetto indiretto o protratto nel tempo che avrebbe richiesto un quadro dettagliato derivante soprattutto dalle attività di monitoraggio degli impatti relative alle precedenti fasi di programmazione che spesso non erano attuate in modo corretto. Il legame di causalità tra intervento ed effetto non è, quindi, risultato sempre evidente e l'interpretazione degli indicatori di impatto si è rivelata spesso critica.

Schema - Grafico n. 1: Fonte Progetto Pon Gas – gruppo di lavoro azione 7B, coordinata dalla Direzione Generali per le valutazioni ambientali del Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare: descrizione grafica delle fasi della VAS ed in particolare della fase di *scoping*, con la portata delle informazione e del campo di applicazione e articolazione delle diverse fasi di un rapporto preliminare.





Schema metodologico della VAS; Progetto Enplan, Linee Guida 2004.

Nell'impostazione delle attività di valutazione una particolare attenzione solitamente è posta al sistema delle Agenzie ambientali, presenti sul territorio, ed alle informazioni e dati che dalle stesse si riescono a reperire.

Con l'individuazione dei contenuti del rapporto ambientale si procede all'impostazione dell'attività di valutazione. Per tale ragione, è stato possibile verificare che si predisponesse un indice ragionato dei contenuti del rapporto ambientale sottoposti a consultazione almeno dei soggetti con competenze ambientali (cfr. al riguardo all. 1 Direttiva 2001/42/CE ripreso e modificato all. VI del D. Lgs. n. 128/2010).

Al riguardo, è opportuno richiamare il D. Lgs. n. 152/2006, ed in particolare l'art. 4 che si prefigge di dare attuazione alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, con l'elencazione di quattro obiettivi specifici fra cui la valutazione ambientale dei piani e dei programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

Va rilevato che una vera e propria sensibilizzazione sull'argomento non sia stata fatta, in quanto, proprio in materia forestale, è possibile rilevare la difficoltà di comprendere le potenzialità che l'attivazione di un processo di valutazione ambientale strategica possa comportare in termini di sostenibilità ambientale sul patrimonio forestale.

La formulazione del testo normativo nazionale di riferimento è molto schematica in quanto individua in via generale le varie attività da realizzare, senza di fatto consentire di percepire l'importanza strategica della Valutazione Ambientale in esame.

In tal senso, assumono un ruolo fondamentale le diverse linee guida adottate dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalle altre autorità di riferimento in materia, fra le quali si ricordano le diverse Linee Guida dell'ISPRA tra cui da ultimo in particolare quelle adottate con Delibera del Consiglio Federale nella Seduta del 29.11.2016 - Documento n. 87/16, elaborate da un gruppo di lavoro interagenziale, a cui hanno partecipato le ARPA di Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania e Sicilia.

La formulazione del Testo Unico in materia ambientale, infatti, non ha avuto una genesi semplice in quanto è da sempre stato contraddistinto dall'assenza di partecipazione attiva da parte del legislatore delegato, di istituzioni locali e di associazioni in materia ambientale. Nella sua prima versione la procedura di VAS contenuta nel TU sembrava contravvenire completamente alla direttiva 2001/42/CE e alle successive indicazioni europee per il recepimento, in quanto non seguiva un'interpretazione "filologica" della

norma europea, che intendeva realizzare un “*unicum procedurale*” per integrare le considerazioni ambientali all’interno dell’iter procedurale proprio dei diversi piani e programmi.

Il TU in questione, nella sua prima formulazione sembrava seguire orientamenti completamente diversi, in quanto prediligeva l’accentramento del momento “valutativo”, inteso come vincolante, presso un soggetto estraneo alle procedure proprie della pianificazione/programmazione. Il nodo centrale e più controverso della formalizzazione della VAS nella prima versione del TU era proprio quello dell’articolazione della procedura di valutazione ambientale stessa, che inizialmente si configurava quasi come un aggravio degli iter pianificatori e programmatori.

Proprio in contraddizione con l’enunciato della direttiva, che sancisce essenzialmente la natura endoprocedimentale della valutazione ambientale di piani e programmi, il TU introduceva (art. 12, c. 2), in stretta analogia con la procedura per la Valutazione di Impatto Ambientale, prevista dalla normativa italiana, un “giudizio” da emanarsi da parte di un’autorità “altra” rispetto al soggetto che redige il piano o il programma.

La formulazione del T.U. è stata successivamente rivista ed adeguata alle intenzioni del legislatore europeo, seppure permane una formulazione poco partecipata della normativa, con le conseguenze che ciò determina.

Ulteriore nota di difformità rispetto alla formulazione della direttiva VAS è da cogliere nella scarsa attenzione prestata all’individuazione dei piani e programmi per i quali il processo di VAS deve essere attivato. Nella direttiva, infatti, l’articolo 2 (rubricato definizioni) chiarisce cosa debba intendersi per piani e programmi ed anche per le modifiche degli stessi che sono identificati come “*quelli elaborati e/o adottati da una autorità a livello nazionale, regionale o locale, oppure predisposti da una autorità per essere approvati, mediante procedura legislativa dal parlamento e che sono richieste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative*”. Nell’art. 6 del Testo Unico ambientale (così come modificato dal d.lgs. n. 128 del 2010) invece si fa riferimento in modo generico ai piani e programmi che hanno un impatto significativo sull’ambiente e sul patrimonio culturale, ma non è fornita una definizione puntuale degli stessi, seppure negli allegati cui il decreto legislativo fa rinvio siano indicati i singoli progetti per cui deve essere avviato il processo di VAS.

Nel rapporto ambientale si descrivono le attività condotte nella fase di elaborazione del piano, al fine di valutare gli effetti sull’ambiente e le modalità adottate per l’integrazione ambientale nel processo di piano/programma. Nella descrizione delle attività si procede

ad illustrare i contenuti degli obiettivi principali del piano/programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi, unitamente agli aspetti dello stato attuale dell'ambiente e dell'evoluzione probabile in assenza del piano o programma stesso.

Per tale ragione, si procede ad esaminare le caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessanti e ogni problematica ambientale che sia pertinente al piano, comprese quelle relative ad aree di particolare rilevanza ambientale, ed in generale tutte le aree che ricadono nella Rete Natura 2000.

Si continua, successivamente, all'individuazione di tutti gli obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale pertinenti al piano in modo che se ne possa tenere conto nella preparazione dello stesso.

In particolare, il rapporto ambientale fornisce un quadro delle priorità ambientali e delle criticità connesse con l'attuazione del programma, individuando i criteri per la valutazione ambientale in fase attuativa.

Nel rapporto ambientale emerge, in definitiva, in modo chiaro cosa si decide e quale sia lo scenario di riferimento unitamente alla natura del piano con riguardo al livello strategico degli obiettivi, alla priorità di finanziamento, alle macrotipologie di interventi, ai meccanismi di attuazione e modalità di gestione, e sul piano attuativo anche in relazione alla scelta degli interventi, e alla relativa localizzazione.

Insieme al rapporto ambientale si procede all'elaborazione anche della sintesi non tecnica che individua i contenuti ambientali del programma, vale a dire gli elementi della valutazione e la sua struttura.

In questa sede, sono posti in rilievo gli aspetti di seguito indicati:

1. le dimensioni ambientali critiche emergenti dall'analisi di contesto;
2. contenuti principali del programma e misure di mitigazione associate;
3. sintesi delle valutazioni delle alternative e valutazione degli scenari;
4. elementi da tenere sotto controllo nella fase di attuazione.

Una volta approvato il piano/programma si procede alla sua revisione alla luce del parere motivato e, una volta elaborata la dichiarazione di sintesi, il piano/programma potrà essere trasmesso all'organo competente per la relativa approvazione.

A tal fine, si procede alla pubblicazione del piano/programma, unitamente al parere motivato, alla dichiarazione di sintesi e alle misure del monitoraggio.

La dichiarazione di sintesi ed il piano del monitoraggio danno corpo all'applicazione del principio di responsabilità, che regge tutto l'impianto della valutazione ambientale strategica dei piani/programmi.

Tale principio trova completa attuazione durante le successive fasi ed è accompagnato dall'informazione circa il raggiungimento degli obiettivi attesi e l'eventuale riorientamento del piano/programma, qualora tali obiettivi non siano stati raggiunti.

La dichiarazione di sintesi è redatta tenendo conto di tutti gli elementi emersi durante la valutazione. Infatti, le diverse Linee Guida suggeriscono di descrivere le modalità con cui l'intero processo di valutazione ha influenzato il piano/programma. Lo scopo principale è quello di illustrare il percorso di valutazione effettuato.

Al riguardo, si sintetizzano a seguire tre elementi fondamentali:

1. in che modo le analisi ambientali sono state considerate;
2. come si è tenuto conto dei pareri e delle risposte formulate nell'ambito dell'attività di consultazione;
3. le ragioni delle scelte effettuate.

Nella dichiarazione di sintesi, in definitiva, il soggetto proponente trae le proprie conclusioni rispetto all'intero processo valutativo, mettendo in evidenza gli elementi portanti dell'interazione tra il programma e la valutazione ambientale.

È importante evidenziare le ragioni della scelta del piano/programma alla luce delle diverse alternative, perché permette di capire in che modo si è tenuto conto del rapporto ambientale e dei pareri espressi nella fase di consultazione.

La dichiarazione di sintesi viene portata a conoscenza di tutti coloro che sono stati consultati nelle fasi precedenti compreso il pubblico, secondo le modalità previste dagli Stati Membri (art. 9 direttiva). In Italia questo avviene attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale Regionale con l'indicazione della sede dove sia possibile prendere visione del piano/programma adottato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria, nonché attraverso la pubblicazione sui siti web delle autorità pubbliche interessate (per es. Regione, Comune etc.).

La fase di attuazione del piano/programma nel processo VAS impone di essere coerenti con quanto stabilito nel programma, nel rapporto ambientale e nella dichiarazione di sintesi e, quindi, è necessario individuare i temi ambientali prioritari sui quali concentrare l'attenzione.

Gli strumenti di valutazione scelti sono definiti "scalari", nel senso che possano dialogare fra loro per esempio indicatori comuni ai diversi livelli o indicatori che possano essere aggregati per programma, piani attuativi e progetti. Questo processo partecipativo vede coinvolti sia soggetti di livello regionale che di livello locale.

L'individuazione degli strumenti più adatti per l'integrazione ambientale dipende strettamente dalle modalità attuative previste per i programmi e per tale ragione le linee guida suggeriscono sempre una stretta collaborazione tra le autorità di programmazione ed i soggetti responsabili dell'integrazione del principio di sviluppo sostenibile.

Gli strumenti per attuare le indicazioni delle Linee guida sono di seguito elencati:

1. l'introduzione dei criteri di sostenibilità ambientale per la selezione della progettualità all'interno dei bandi di cofinanziamento;
2. la valutazione ambientale degli eventuali piani e programmi attuativi;
3. le attività di *capacity building* (accompagnamento, formazione ed informazione) rivolte a soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi;
4. il monitoraggio ambientale del programma.

In ordine alla valutazione dei piani/programmi attuativi, prevista dalla Direttiva VAS, vanno chiariti alcuni elementi.

La direttiva prevede, infatti, che *“nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati gli Stati Membri tengano conto, onde evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata ai sensi della direttiva, ai vari livelli della gerarchia”*.

In particolare, si riporta l'art. 5 della direttiva in cui è disposto che *“il rapporto ambientale tenga conto dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma e, per evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova nell'iter decisionale, al fine di individuare la misura in cui taluni aspetti siano più adeguatamente valutati in altre fasi dell'iter”*.

Spostando l'attenzione dai programmi di livello regionale a piani/programmi a carattere locale, emerge con evidenza la necessità di intraprendere i dovuti approfondimenti sia in termini di analisi del contesto ambientale, che in termini di valutazione degli effetti ambientali.

Tali approfondimenti hanno come punto di partenza la valutazione ambientale strategica del piano/programma, anche al fine di individuare gli argomenti che maggiormente necessitano di contestualizzazione locale.

Questo sistema definito dagli esperti di VAS *“a geometria variabile”* vede la coesistenza di più livelli di valutazione e la realizzazione di approfondimenti che possono riguardare solo alcune aree, alcune tematiche o alcune fasi del processo di valutazione, attraverso specifici *“zoom”* territoriali, tematici o metodologici.

Il modello costruito, tuttavia, non sempre ha prodotto il risultato atteso, in quanto in molti casi a livello locale non si riesce a raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientale ottimali.

A tal fine, a titolo esemplificativo si può fare riferimento a quanto si verifica nella Regione Marche, in cui a fronte di una reale coerenza d'azione con gli obiettivi della VAS¹², enunciati nei diversi Piani, si evince una scarsa dinamicità del comparto forestale che la stessa Regione attribuisce alla scarsa attrattività delle misure forestali in genere¹³.

L'impostazione del TU, per quanto riguarda il riconoscimento delle istanze delle comunità locali nei processi di VAS, è formalistica ed astratta, assolutamente disattenta rispetto allo spirito ed alla lettera della direttiva VAS.

D'altro canto, i problemi derivanti dall'uso del termine "locale" nell'ambito della direttiva erano già stati rilevati nel documento, predisposto nel 2003 dalla Commissione Europea, per fornire una guida agli Stati membri sulla direttiva VAS¹⁴, nel quale si rilevava che il linguaggio usato non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali ma il termine 'livello' implica un contrasto con, ad esempio, i livelli nazionali o regionali¹⁵.

La frase completa "piccole aree a livello locale" chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa, a meno che non fosse piccola nel senso stretto del termine. Tuttavia, permangono ancora molte difficoltà operative che dovrebbero essere considerate con un approfondimento specifico da parte del Legislatore nazionale, al fine di dare un indirizzo che sia univoco e consenta ai livelli di attuazione subordinati di agire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

¹² Cfr. Rapporto ambientale del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Marche in cui si legge che per quanto riguarda le misure forestali è stata eliminata una misura riguardante investimenti per la realizzazione della viabilità minore forestale, tipologia che il valutatore VAS nella sua analisi ha messo in relazione con potenziali effetti negativi sulla biodiversità forestale (pagg. 5-10 del Rapporto)

¹³ Cfr. Rapporto ambientale del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Marche secondo cui le risorse forestali potevano contare per la programmazione 2007-2013 di una dotazione complessiva di circa 47mila euro mentre sono state adottate misure per 41,5 mila euro. In campo forestale si sostiene la necessità di promuovere la Gestione Forestale sostenibile e di meglio valorizzare i prodotti del bosco per esempio per scopi energetici ma le misure in tal senso realizzate rilevano indici di criticità (pagg. 135-140 del Rapporto)

¹⁴ Commissione Europea, Riesame della Politica Ambientale 2003, documento del 03.12.2003 (definitivo n. 745), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003> e Guida di orientamento agli Stati membri per garantire fin dall'inizio un'attuazione e un'applicazione della direttiva quanto più possibile coerente sull'intero territorio comunitario, Anno 2003, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf

¹⁵ Tale aspetto è stato considerato anche dalla Corte di giustizia nella Sentenza Causa C-392/96 Commissione contro Irlanda, in cui è stato affermato dalla Corte che "(...) anche un progetto di dimensioni ridotte può avere un notevole impatto sull'ambiente se è ubicato in un luogo in cui i fattori ambientali, come la fauna e la flora, il suolo, l'acqua, il clima o il patrimonio culturale, sono sensibili al minimo cambiamento. Parimenti, indipendentemente dalle sue dimensioni, un progetto può avere un notevole impatto qualora, a causa della sua natura, rischi di trasformare detti fattori ambientali in modo sostanziale o irreversibile."

Capitolo 1

1.3 La fase del monitoraggio

La fase del monitoraggio deve consentire il controllo degli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisi e consentire di adottare le misure correttive più opportune. Per effetti ambientali negativi devono intendersi i fattori di carattere endogeno, legati all'attuazione del piano, ma anche i fattori di carattere esogeno, legati all'evoluzione del contesto locale a prescindere dall'attuazione del piano/programma. Questi effetti solitamente non sono previsti nel rapporto ambientale e possono derivare dallo sviluppo di sinergie negative dovute agli effetti cumulativi delle azioni di piano o all'interazione delle azioni di piano con altri interventi sul territorio.

Può verificarsi che perdano validità le ipotesi effettuate sulle variabili dello scenario di riferimento, che possono essere influenzate da politiche e programmazioni sovraordinate o da altri momenti del processo decisionale.

Fra le diverse circostanze da prendere in esame, deve essere ricompresa l'ipotesi in cui le condizioni di contesto ambientale mutino anche indipendentemente dalle attività e dalle azioni di piano, facendo aumentare la sensibilità o le criticità dell'area e rendendo significativi effetti che erano stati ritenuti trascurabili in sede di rapporto ambientale.

Da tenere in considerazione sono anche le situazioni in cui si verificano dei conflitti tra i soggetti coinvolti nel processo o, comunque, emergano di fatto comportamenti non previsti, rispetto ai quali si rende doveroso intervenire.

Così come può verificarsi anche l'ipotesi che le misure di compensazione e mitigazione adottate non siano adeguate a contenere o eliminare gli effetti ambientali negativi, ovvero non siano applicate in modo corretto.

Per la costruzione di un buon piano di monitoraggio occorre analizzare il processo decisionale del piano/programma ed individuare in che direzione si muove l'evoluzione del contesto ambientale, cercando di comprendere se si stanno complessivamente raggiungendo gli obiettivi posti dalle strategie di sostenibilità.

Gli interrogativi da porsi possono essere così sintetizzati:

1. l'attuazione del piano sta garantendo il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del piano?
2. Quali sono le implicazioni ambientali dell'attuazione del piano?
3. Si riscontrano effetti inattesi?

Costruire un piano di monitoraggio è un'attività molto delicata, in quanto da questo, cioè dalla predisposizione di un buon sistema di monitoraggio, può dipendere l'attuazione dell'intero piano/programma.

La scelta di “cosa monitorare” e la conseguente selezione degli indicatori discendono direttamente dai contenuti della valutazione. Il sistema di monitoraggio deve essere focalizzato sulle problematiche attinenti il piano/programma vale a dire sul suo nucleo centrale, in modo da rilevare dinamiche negative ed effetti imprevisti, determinate da tendenze evolutive del contesto che appaiono critiche e che potrebbero ragionevolmente generare elementi di attenzione per il piano/programma. È necessario, anche, che il sistema di monitoraggio sia elastico rispetto agli effetti ambientali ritenuti trascurabili in sede di valutazione per scongiurare una rilevanza superiore a quella stimata.

È importante, infatti, definire gli ambiti di indagine sia in relazione alle tematiche, che ai settori ed ai fenomeni da monitorare.

Questa attività, pertanto, deve essere propedeutica alla verifica della significatività degli indicatori e dei dati ambientali esistenti, in quanto rilevati dal sistema delle Agenzie e dagli altri organismi preposti alla produzione dei dati ambientali. In un secondo momento, sarà, quindi, possibile definire gli indicatori e con essi le fonti e le modalità di rilevazione e/o di calcolo, evidenziando l'eventuale necessità di elaborazione di indicatori specifici.

Per progettare un sistema di monitoraggio è anche necessario prestare attenzione alla definizione delle modalità di correlazione fra il monitoraggio ambientale dello stesso piano/programma e quello degli altri livelli di pianificazione territoriale (sovra-ordinata, sotto-ordinata, dei piani confinanti e/o dei piani settoriali). Si deve anche procedere all'identificazione dei meccanismi di retroazione per il riorientamento del piano/programma attraverso alcuni elementi specifici quali:

1. l'identificazione dei criteri e di eventuali soglie e/o dei parametri di riferimento per l'interpretazione delle informazioni acquisite;
2. l'identificazione di ruoli e responsabilità per il monitoraggio;
3. la definizione delle modalità attraverso cui riorientare i contenuti dei piani/programmi;
4. la quantificazione e l'allocazione di risorse adeguate allo svolgimento delle attività di monitoraggio;
5. la definizione dei tempi e della periodicità con cui realizzare le attività previste;
6. la definizione dei contenuti minimi delle relazioni periodiche di monitoraggio;

7. la definizione del ruolo e della partecipazione dei soggetti competenti in materia ambientale.

Dalle indicazioni sopra riportate emerge che il monitoraggio ambientale deve consentire di verificare se le condizioni ambientali analizzate e valutate in fase di costruzione del programma abbiano subito evoluzioni significative, se le interazioni con l'ambiente stimate si siano verificate o meno, se le indicazioni fornite per ridurre e compensare gli effetti significativi siano sufficienti a garantire un elevato livello di protezione ambientale e se gli obiettivi ambientali siano stati raggiunti o meno.

È necessario correlare i contenuti della valutazione con quelli del monitoraggio, attraverso un set di indicatori specifici che tengano sotto controllo:

1. il contesto ambientale;
2. il contributo effettivo del programma agli obiettivi ambientali fissati;
3. gli effetti ambientali reali anche in relazione agli effetti potenziali stimati nel Rapporto Ambientale;
4. l'efficacia degli strumenti per la mitigazione degli interventi.

Tutti gli elementi che concorrono a determinare gli effetti devono essere monitorati nel tempo per ottenere una valutazione complessiva del programma/piano. Per questa ragione, la fase di progettazione del sistema di monitoraggio nella sua fase attuativa può essere sottoposta a modifiche continue.

A seguire è stata elaborata una rappresentazione grafica del circolo dell'analisi propria di un sistema di monitoraggio:

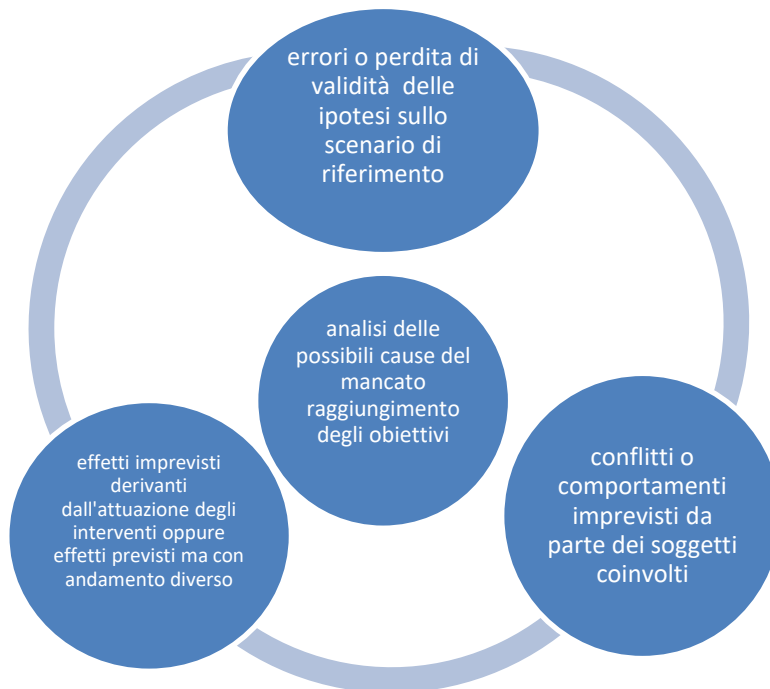
Schema Grafico n. 3 – (Nel grafico sono poste in sequenza circolare tutti le diverse azioni dell'attività di analisi nella fase del monitoraggio per evidenziare che si tratta di azioni che devono essere realizzate in sequenza circolare continua)



Il grafico permette di rilevare che le diverse azioni da porre in essere nell'ambito di un processo di valutazione devono essere realizzate in modo continuo e periodico, come previsto dalla norma generale, contenuta nell'art. 11 terzo comma del D. lgs. 3 aprile 2006 n. 152 secondo cui *“la fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso”*.

Al riguardo, tuttavia, va effettuata una considerazione critica in relazione alla formulazione della norma richiamata, in quanto la stessa non permette di comprendere che il processo continuo rappresenta il fondamento della Valutazione Strategica.

Schema Grafico n. 4 Circolo della Diagnosi: (il grafico vuole far comprendere che le azioni di analisi delle possibili cause del mancato raggiungimento degli obiettivi è possibile solo attraverso le tre distinte attività che si collocano nel circolo e che fanno parte della fase della diagnosi, sempre nell'ambito dell'attività di monitoraggio)



Quello che viene definito “circolo della diagnosi” per il quale è stata elaborata la rappresentazione grafica sopra riportata, costituisce un’ulteriore fase del processo sopra descritto, che permette di comprendere pienamente il fondamento della valutazione strategica, la cui funzione è quella di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile. La difficoltà maggiore è quella di rendere condivisibile con un pubblico qualificato, che la finalità della valutazione strategica è quella di guidare l’Amministrazione nell’effettuazione delle scelte discrezionali da compiersi nei procedimenti volti, per l’appunto, all’approvazione dei piani e dei programmi, affinché tali scelte siano sempre orientate a garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente. Per raggiungere questo scopo è stato previsto che la procedura della VAS sia concomitante a quella che ha per oggetto l’approvazione dei piani e dei programmi, in modo da favorire, sin da subito, l’emersione e l’evidenziazione dell’interesse ambientale.

La VAS, avendo ad oggetto atti di ampio respiro che sono espressione di una pluralità di scelte, non si esprime sulla compatibilità rispetto ai valori ambientali di un singolo intervento, ma attiene al complesso delle decisioni che si intendono far confluire nel

piano o nel programma, affinché sia assicurata la complessiva aderenza di tali atti alle esigenze di protezione dei suddetti valori.

La valutazione di singoli progetti, riguardanti specifiche opere, viene, invece, effettuata nell'ambito della valutazione di impatto ambientale (VIA), con l'obiettivo, per l'appunto, di verificare l'impatto sull'ambiente della singola opera progettata (cfr. Consiglio di Stato Sentenza n. 975/2015).

Con riferimento ai rapporti fra VAS e VIA, è significativo richiamare il dettato dell'art. 6, comma 12, del D. Lgs. n. 152 del 2006, il quale stabilisce che *"Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere"*. Questa disposizione conferma, infatti, che la VAS riguarda il complesso delle scelte assunte con l'approvazione del piano/programma e non già la singola opera.

Si deve, pertanto, ritenere che, in sede di VAS, si debba sì aver riguardo alle singole opere previste nel piano o nel programma, ma ciò al fine di effettuare una valutazione complessiva del piano o del programma, senza che sia, quindi, necessario effettuare per ciascuna opera una valutazione analitica che metta in luce, in maniera puntuale, ogni specifica implicazione che la medesima possa avere sull'ambiente.

A seguire si riportano alcune indicazioni per il riorientamento del processo di valutazione:

1. elementi di piano da rivedere (obiettivi, azioni, strumenti attuativi etc.)
2. necessità di variante parziale o generale
3. relazione di monitoraggio
4. consultazioni

In sintesi, possiamo dire che la progettazione del sistema di monitoraggio di un piano/programma prevede un riorientamento periodico dello stesso e conseguentemente la gestione di un'attività ciclica su di esso.

Proprio per questo motivo, è necessario procedere alla raccolta dei dati, ma anche alla loro analisi, alla diagnosi sugli stessi ed alla conseguente realizzazione di tutte quelle attività necessarie per adattarlo alle risultanze dell'attività di monitoraggio.

Per realizzare questa attività è necessario individuare, in fase di elaborazione del piano, le fonti dei dati, la periodicità con cui vanno analizzati, i soggetti da coinvolgere e le relative competenze al fine di accompagnare il sistema così creato durante tutto il suo ciclo di vita.

Nella fase del monitoraggio, infatti, ci si avvale del supporto delle Agenzie ambientali per garantire il loro contributo, anche, nella fase di controllo sugli impatti ambientali derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi, e per la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

Il piano o programma deve individuare in modo specifico le risorse necessarie per la realizzazione e gestione del sistema di monitoraggio predisposto.

Di tutte le attività, dalle modalità di svolgimento del monitoraggio, ai risultati ed alle eventuali misure correttive adottate, deve essere data adeguata informazione attraverso i siti web dell'autorità competente, dell'autorità procedente e delle Agenzie ambientali interessate.

Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio costituiscono un patrimonio prezioso, cui attingere nel caso di eventuali modifiche al piano o programma ed, in ogni caso, dovranno essere inserite nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione.

La normativa italiana in materia di monitoraggio per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) recepisce il contenuto dell'art. 10 della direttiva CE 42/01, chiarendone alcuni passaggi e sottolineando il ruolo di alcuni attori specifici.

In particolare, l'art. 18 del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii, al comma 1 prevede che ***“il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive”***.

Lo stesso comma sancisce, inoltre, il ruolo attivo del Sistema delle Agenzie Ambientali, e dunque dei principali detentori in Italia dei dati ambientali, all'interno del monitoraggio VAS ***“Il monitoraggio è effettuato dall'Autorità procedente in collaborazione con l'Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale”***.

L'allegato VI del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., inerente i contenuti del Rapporto Ambientale, ribadisce la necessità di indicare le misure previste per il monitoraggio e le relative azioni correttive, specificando la necessità di predisporre, con una certa

periodicità, un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le misure correttive da adottare.

Non esiste una previsione normativa che individui le modalità di restituzione delle informazioni ambientali inerenti l'attuazione di piani e programmi all'interno delle misure di monitoraggio, per cui queste indicazioni vanno individuate nei Rapporti Ambientali o nei programmi di monitoraggio che sono predisposti a valle dell'approvazione del piano/programma. Per tale motivo, si è sviluppata la pratica di dichiarare che nel corso dell'attuazione del piano/programma dovranno essere redatti Rapporti di Monitoraggio periodici. Tale dichiarazione il più delle volte non trova seguito concreto e la pubblicazione effettiva di tali rapporti dipende dalla "virtuosità" del singolo caso più che da previsioni regionali o provinciali specifiche.

Sarebbe, al riguardo, opportuno un intervento normativo che fornisca indirizzi specifici da seguire in modo abbastanza categorico.

In esecuzione di quanto disposto dalla normativa italiana, quindi, il monitoraggio affianca e accompagna il processo di attuazione del piano e ha come scopo primario l'identificazione precoce di effetti ambientali negativi non previsti e la verifica del contributo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità posti. È evidente che queste verifiche sono funzionali alla gestione del piano stesso, in quanto nel caso in cui si individuino effetti negativi impreveduti, ovvero ci si distanzi sostanzialmente dagli obiettivi di sostenibilità posti, è necessario procedere alla revisione dei contenuti del piano, tramite l'integrazione di contenuti, la modifica di strumenti di attuazione e, nei casi estremi, la definizione di varianti al piano stesso. Il monitoraggio è importante, quindi in quanto i risultati devono essere utilizzati per valutare e calibrare, ove necessario, eventuali azioni correttive del piano o di parti di esso che abbiano mostrato effetti negativi inattesi.

Proprio per questo motivo il comma 4 dell'art 18 prevede anche che *"Le informazioni raccolte sono tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sono sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione"*, contribuendo in questo modo alla costruzione di una base di conoscenza condivisa tra i diversi livelli di pianificazione.

Alla luce dei contenuti del dispositivo normativo, la Direzione per le Valutazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATTM) ha attivato, sin dal 2006, il Tavolo di coordinamento sulla VAS con le Regioni e le Province Autonome (di seguito, Tavolo VAS), con l'obiettivo principale di coordinare e

armonizzare il recepimento della normativa nazionale sulla VAS a livello regionale e locale. Per fornire supporto alle attività del Tavolo, il MATTM si è avvalso del supporto tecnico dell'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA).

Le attività del Tavolo VAS, in tema di monitoraggio, hanno preso avvio negli anni 2008/2009, coinvolgendo anche le Agenzie Ambientali regionali e provinciali (in apposita Convenzione con ISPRA) e il Consorzio Poliedra – Politecnico di Milano per il supporto tecnico-scientifico. L'obiettivo principale, nella prima fase, ha riguardato l'avvio di un percorso per la definizione di un numero ristretto di indicatori da utilizzare per le analisi di contesto e per la caratterizzazione e il monitoraggio degli effetti ambientali di alcune tipologie di piani e programmi, nonché per l'analisi dei principali aspetti connessi con l'attuazione del monitoraggio stesso.

A conclusione di questa prima Convenzione tra ISPRA e il MATTM, nell'anno 2009 è stato elaborato un rapporto, denominato “*Catalogo obiettivi-indicatori per il monitoraggio del contesto ambientale*”¹⁶ che propone un percorso metodologico per la definizione del sistema degli indicatori per il monitoraggio VAS di un piano/programma e descrive i prodotti realizzati.

Nell'ambito delle attività tra ISPRA e le Agenzie Ambientali, sono state elaborate e, periodicamente, aggiornate¹⁷ le prime proposte metodologiche per il monitoraggio integrato VAS – VIA, orientate allo sviluppo della proposta metodologica complessiva.

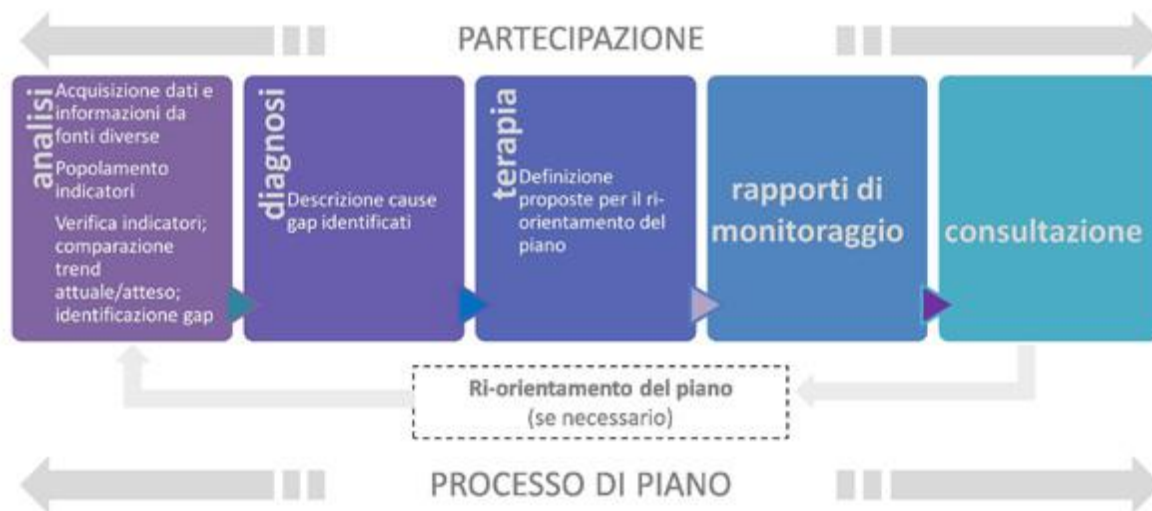
Quest'ultima, individuata ed esposta nei documenti elaborati nell'ambito del sopra citato Tavolo, considera il monitoraggio ambientale di un piano o programma come una fase del più ampio processo di VAS. Il monitoraggio viene concepito, infatti, anche come elemento di supporto alle decisioni, esso deve essere strutturato e progettato sin dalla fase di redazione del Rapporto Ambientale e gestito durante l'intero periodo di attuazione del piano.

L'approccio adottato scaturisce dalla consapevolezza che il monitoraggio nella VAS sia funzionale alla verifica della capacità di piani e programmi di fornire, attraverso l'attuazione, il proprio contributo al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, nonché ad identificare le eventuali azioni correttive da apportare.

¹⁶ ISPRA, “*Catalogo obiettivi-indicatori per il monitoraggio del contesto ambientale*”, anno 2009 e successivi aggiornamenti – <http://www.isprambiente.gov.it/files/via-vas/rapporto-convenzione-ispra-arpa-appa-bozza-25-05-09-rev.pdf>

¹⁷ ISPRA, “Manuale Linee guida – indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS”, adottato con Delibera Consiglio federale seduta del 22.04.2015 n.51/15, www.isprambiente.gov.it

A seguire si riporta una descrizione grafica del processo di monitoraggio a tre fasi: grafico processo di monitoraggio:



Schema Grafico n. 5 (*Fonte Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio -MATTM¹⁸) – (segue descrizione)

Il grafico vuole chiarire che nella prima fase, quella di analisi, vengono acquisiti i fatti e le informazioni necessari per la quantificazione degli indicatori ambientali che sono espressione degli impatti significativi sull’ambiente del piano o programma.

Nella seconda fase, a seguire indicata vale a dire quella della diagnosi, si procede all’identificazione e descrizione delle cause degli eventuali scostamenti registrati rispetto alle aspettative conseguenti sia ai cambiamenti intervenuti nel contesto ambientale sia ai problemi relativi all’attuazione del piano o programma.

Nella terza fase, rappresentata dal terzo rettangolo, vale a dire quella della terapia, si individuano le azioni da porre in essere per rendere il piano o programma coerente con gli obiettivi di sostenibilità fissati.

Le tre fasi concorrono alla realizzazione del processo di monitoraggio che, quindi, deve essere inteso come strumento di supporto alle decisioni da adottare sia per la parte tecnica che per quella gestionale con l’individuazione di regole e strumenti che tutti i soggetti coinvolti devono applicare.

Il processo di monitoraggio deve, per questo motivo, essere definito prima dell’approvazione del piano e la sua attuazione deve essere costante e periodica. Vanno aggiornati e verificati i contenuti del rapporto ambientale cercando di porre attenzione

¹⁸ processo di monitoraggio a fasi, Fonte Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali nell’ambito dell’Asse E, Azione 7.B, – (www.va.minambiente.it)

agli eventuali effetti inattesi e all'efficacia dei dispositivi di integrazione ambientale previsti.

Si parla, infatti, di **monitoraggio integrato** quando il processo decisionale si articola in molteplici piani e programmi che hanno una propria autonomia procedurale sotto diversi punti di vista. In questo caso la filiera di piani che costituisce il processo decisionale contribuisce, nel suo insieme, al raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti per un determinato territorio.

Si riporta a seguire uno schema grafico che esemplifica questo processo:

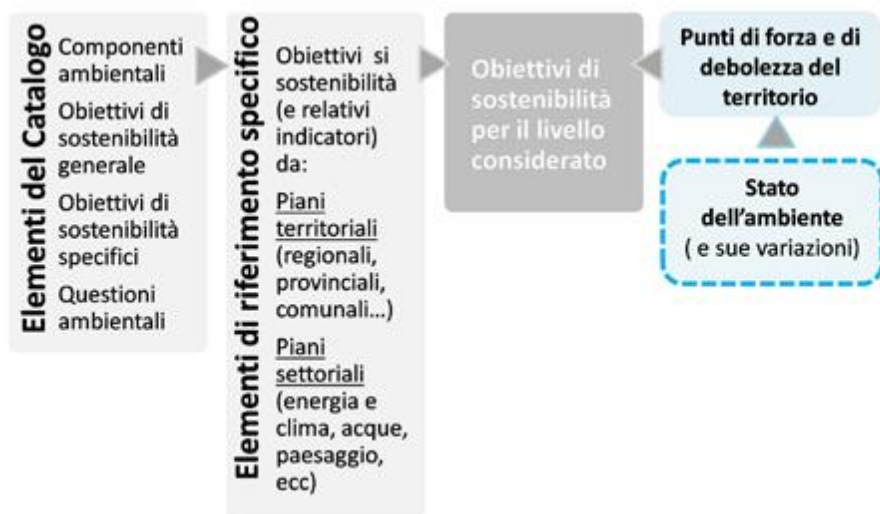


Schema Grafico n. 6 (*Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio -MATM¹⁹) il grafico dimostra che il processo di monitoraggio integrato ha un'articolazione su diversi piani e che ciascuno ha un'autonomia procedurale.

La selezione degli obiettivi di sostenibilità ambientale rilevanti e l'associazione degli indicatori in grado di descriverli sono elementi fondamentali per la definizione del sistema di monitoraggio per un singolo piano o per un insieme di piani (monitoraggio integrato). Come è evidente si tratta di un'attività che deve essere operata ponendo estrema attenzione alla portata degli effetti potenziali del piano, ma anche alla selezione e articolazione delle informazioni territoriali disponibili.

¹⁹ quadro di riferimento del monitoraggio integrato, Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, - www.va.minambiente.it

Va preso in considerazione il quadro programmatico specifico (di livello regionale, provinciale o locale, a seconda del piano considerato) e le peculiarità ambientali e territoriali, come riportato nello schema grafico di seguito proposto



Schema Grafico n. 7 (*Fonte Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio -MATTM²⁰) (nel grafico si individuano gli elementi che fanno parte del quadro programmatico di riferimento)

Un ulteriore aspetto da definire è il “**nucleo di indicatori specifico**”, chiamati da qui in poi “**indicatori di processo**”, in grado di descrivere lo stato di attuazione di ciascun piano e dei suoi strumenti attuativi e, sulla base di questo, aggiornare la stima degli effetti ambientali. Altro aspetto da considerare è quello relativo agli strumenti per la registrazione, la consultazione e la condivisione delle informazioni generate durante il processo di monitoraggio dei diversi piani (es. i sistemi informativi) e di quelle che il sistema delle Agenzie e/o degli Enti di area vasta rendono disponibili. Ed, infine, si procede alla definizione di un **modello di governance**, ovvero all’indicazione delle modalità organizzative (responsabilità, tempi, modi) per le attività di monitoraggio.

In sintesi, quindi, la costruzione del “*monitoraggio integrato*” richiede di definire in via principale il contributo previsto per ciascun piano sugli obiettivi di sostenibilità.

Per far questo è necessario identificare e prevedere gli effetti di ogni piano, quantificandoli attraverso “**indicatori di contributo al contesto**” (ad esempio se l’indicatore di contesto è “Emissioni di CO₂ comunali”, l’indicatore di contributo è “riduzione delle emissioni di CO₂ ascrivibili al piano”). In un sistema integrato, gli effetti

²⁰ quadro programmatico specifico di un processo di monitoraggio, Fonte Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, nell’ambito dell’Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

di ogni piano devono essere poi valutati in modo cumulato, tenendo conto delle differenti scale territoriali e temporali su cui possono manifestarsi: per fare questo devono essere definiti i metodi per aggregare gli indicatori di contributo. Questi ultimi possono concorrere, insieme agli elementi di scenario, all'aggiornamento del contesto ambientale. È stato elaborato uno schema grafico, che si riporta a seguire, al fine di evidenziare i principali elementi di un modello di *governance*



Schema Grafico n. 8: elementi di un modello di *governance* – Tavolo VAS sul monitoraggio coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

Da quanto sopra esposto e dagli schemi grafici proposti, emerge il ruolo cruciale del monitoraggio nella valutazione ambientale.

Anche a livello europeo le attività ricognitive sulle pratiche di *Strategic Environmental Assessment*, in diverso modo attivate in alcuni Stati Membri prima della definizione di una normativa europea specifica sul tema (European Commission 1997²¹), evidenziano come il monitoraggio e la valutazione in fase attuativa (*monitoring and post-evaluation*) fossero, sin dalle prime esperienze, i fattori di maggior debolezza dei processi di

²¹ Commissione Europea, “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile – Relazione intermedia della Commissione europea e programma d'azione*”, Lussemburgo ufficio pubblicazioni ufficiali anno 1997 – (rif. Doc. COM 96) - sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>.

valutazione ambientale. Soltanto in sette Stati Membri si ravvisavano previsioni specifiche in tema di monitoraggio e nella maggior parte dei casi di livello molto generico (*not consistant*).

In modo determinante nel 2003 (anche se successivamente è stato più volte ribadito) la Commissione Europea, anche sulla base del progetto IMPEL (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*)²² del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ha identificato alcuni elementi generali di metodo per l'attuazione dell'articolo 10 della direttiva VAS.

Il documento prodotto dalla Commissione Europea e dedicato alla tematica dell'*Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (European Commission 2003)*²³ contiene, infatti, un allegato dedicato al monitoraggio.

In questo ambito, per la prima volta, vengono identificati alcuni elementi essenziali alla funzionalità e praticabilità del monitoraggio, sintetizzati in orientamenti metodologici che descrivono alcune fasi, rimandando alla necessaria flessibilità e adattabilità dei programmi di monitoraggio.

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio possono essere individuati sei momenti ovvero sei fasi distinte, che di seguito si descrivono e analizzano²⁴.

Il primo dei suddetti momenti è quello in cui si determina la portata del monitoraggio, cioè cosa monitorare, in relazione alla tipologia di piano o programma da monitorare e alle sue peculiarità specifiche. Il secondo momento è quello dell'individuazione delle informazioni necessarie al monitoraggio, che possono essere ottenute anche misurando i

²² IMPEL (*European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) è un network informale degli Stati membri europei istituito nel 1992, di cui fanno parte le autorità responsabili della predisposizione, della implementazione e dell'attuazione della normativa ambientale. Ha avviato numerose iniziative con il sostegno della Commissione Europea, e per questo motivo ha assunto un ruolo importante a livello comunitario e internazionale. Rappresenta infatti un interlocutore privilegiato della Commissione Europea, richiamato in diversi documenti legislativi, tra cui il 6° Programma d'Azione Ambientale, la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2001/331/CE sui criteri minimi per le ispezioni ambientali (RMCEI), il parere del Comitato delle Regioni sulla legislazione ambientale dell'Unione Europea "*Improving reporting and compliance*" del 7 aprile 2016. A far data dal 2008 IMPEL si è trasformato da rete network ad associazione internazionale no-profit delle autorità ambientali degli stati membri dell'Unione Europea, dei paesi candidati e potenziali candidati all'UE, dei paesi dell'Area Economica Europea e dell'EFTA responsabili della predisposizione, implementazione e attuazione della normativa ambientale. Allo stato attuale ne fanno parte 51 membri provenienti da 36 paesi compresi tutti gli Stati Membri dell'UE, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, la Serbia, l'Islanda, il Kosovo, l'Albania, la Svizzera e la Norvegia. L'Associazione è registrata in Belgio, con sede legale a Bruxelles. Lo Statuto è consultabile sul sito web di IMPEL - <http://www.impel.eu/>.

²³ Commissione Europea 2003, Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

²⁴ Linea Guida sul monitoraggio VAS, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, *task force programma operativo nazionale governance ed assistenza tecnica – Linea 2 VIA-VAS* (maggio 2010), www.va.minambiente.it/media/.

cambiamenti dell'ambiente o, indirettamente, raccogliendo informazioni sull'attuazione delle misure previste, quindi monitorando le cause degli effetti. In questo contesto devono essere individuati degli indicatori ovvero una serie di domande (*checklist*) che possono fornire un quadro di riferimento utile per acquisire informazioni ambientali pertinenti.

Il momento successivo è quello dell'individuazione delle fonti di informazioni esistenti. La Commissione Europea individua due ambiti principali di informazione per il monitoraggio. Il primo è relativo ai progetti per cui la VAS è quadro di riferimento; mentre il secondo fa riferimento ai dati resi disponibili dal monitoraggio generale dell'ambiente.

A seguire, si individuano le misure idonee a colmare le lacune, in quanto, è necessario verificare le informazioni necessarie e confrontarle con quelle disponibili, per consentire un continuo scambio di informazioni tra le Autorità che raccolgono i dati e quelle responsabili del monitoraggio.

Il momento successivo ancora è quello dedicato all'integrazione procedurale del monitoraggio nel sistema di pianificazione, in quanto la revisione regolare di un piano o di un programma deve sempre essere prevista con l'indicazione dei tempi e della frequenza del monitoraggio, poiché oltre alla raccolta dei dati questi devono anche essere valutati per consentire di decidere come intervenire.

Nell'ultimo momento, infatti, si stabiliscono le azioni correttive, seppure non esiste un obbligo specifico imposto dalla Direttiva VAS. In via generale però, è utile definire criteri o soglie che permettano poi di adottare una eventuale azione correttiva che potrebbe essere sia a livello di pianificazione (vale a dire, revoca dell'approvazione e adozione di un nuovo piano) che di attuazione (vale a dire modifica dei presupposti o delle regole per l'attuazione di parti dello strumento).

Le indicazioni fornite dalla Commissione sembrano essere chiare anche se in generale il tema del monitoraggio in ambito VAS rimane uno degli aspetti critici della direttiva che non riesce a trovare elementi di condivisione per il supporto dei diversi Stati Membri.

Alcuni elementi in particolare si prestano alle più ampie interpretazioni e sono stati oggetto di pratiche diversissime da parte degli Stati Membri, come quelli a seguire elencati:

- 1) la definizione degli effetti ambientali significativi;
- 2) le modalità per l'individuazione degli effetti negativi imprevisti;

3) la relazione tra gli esiti delle attività di monitoraggio e l'eventuale necessità di riorientamento del piano;

4) la relazione tra i monitoraggi di diversi piani e programmi (monitoraggio degli effetti cumulativi), anche in riferimento a monitoraggi ambientali di settore, in diverso modo espletati dalle autorità preposte per legge o in forza di altri dispositivi.

Al riguardo, la stessa Commissione Europea nel 2009 affermava che “*pochissimi Stati Membri hanno comunicato di avere definito delle modalità di controllo o di avere redatto orientamenti nazionali su come definire i relativi indicatori. La mancanza di orientamenti appropriati può sollevare interrogativi in merito all'effettiva applicazione delle disposizioni in materia di controllo in taluni Stati Membri.*”(Commissione europea, 2009²⁵).

Il recepimento dell'articolo 10 della direttiva nei diversi Stati Membri si limita spesso alla trascrizione delle generiche indicazioni che esso contiene. In alcune realtà, come Austria o Germania, tale scelta è motivata dal fatto che il sistema normativo è di per sé poco orientato all'approccio vincolistico, demandando a documenti di indirizzo e declinazioni territoriali successive le scelte specifiche in questo come per altri temi.

In altri Paesi, come in Romania, la normativa nazionale prevede l'obbligo di restituzione alle autorità ambientali dei risultati del monitoraggio.

Le criticità individuate dalla Commissione Europea sono riportate schematicamente nei tre punti che seguono:

1. Il monitoraggio è un tema non considerato adeguatamente (*non-issue*) in numerosi Stati membri e la mancanza di documenti di indirizzo di livello nazionale può costituire un problema rilevante;
2. i dati sembrano suggerire che il problema del monitoraggio sia relativo all'approccio e dunque di portata generale in un significativo numero di Stati membri;
3. emerge un generale vuoto di conoscenza sull'attuazione della VAS (*SEA follow up*).

In tutti gli Stati Membri si riscontra un'insufficiente considerazione dedicata al tema del monitoraggio, proprio per la difficoltà di individuare quelli che vengono definiti “*gli effetti negativi imprevisi*”, nonostante la richiesta diretta in questo senso della direttiva.

²⁵ Commissione Europea 2009, Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva sulla valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42/CE), Bruxelles, 14.9.2009 COM(2009) 469 definitivo.
Commissione Europea, DG ENV 2009, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC) Final report*, COWI (www.cowi.com).

In molti casi, questo avviene per una mancanza di informazioni sulla metodologia di attivazione e gestione e su come si intenda attivare e gestire le misure di monitoraggio che sono generiche e, quindi, diventa impossibile definire il campo e gli obiettivi che il monitoraggio si pone, così come, l'identificazione di meccanismi e criteri per evitare la duplicazione di attività analoghe.

Tra i fattori responsabili di tali lacune vengono individuate l'assenza di previsioni specifiche e maggiormente dettagliate inerenti il monitoraggio e la mancanza di meccanismi di controllo o di conseguenze relative alla mancata realizzazione delle misure genericamente previste nel rapporto ambientale.

Dall'analisi dei diversi documenti della Commissione Europea relativi ai dati forniti dagli esperti coinvolti nei processi di VAS, emerge un forte scetticismo rispetto all'effettiva possibilità di identificazione e monitoraggio degli effetti ambientali negativi riconducibili alle azioni di piano. Si evidenzia, in particolare, l'inadeguatezza di risorse strumentali, economiche e umane, oltretutto di metodo per l'attuazione del monitoraggio.

Come è evidente, l'elemento comune alle diverse esperienze è dato dalla difficoltà di gestione e di definizione del corretto livello di dettaglio dei dati utilizzati.

Una visione sintetica delle maggiori problematiche poste nei diversi Stati Membri attraverso un'attività di rassegna delle maggiori esperienze e della letteratura sul tema è stata condotta dall'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente Scozzese nel 2011, in occasione del decennale della direttiva (*Scottish Executive* 2011). Dalla suddetta analisi emerge la mancanza di informazioni sulle attività di monitoraggio e, ancor di più, di eventuali azioni ad esse conseguenti.

L'analisi effettuata rileva la numerosità di indicatori proposti con la conseguente difficoltà determinata dal loro utilizzo.

La già citata relazione della Commissione Europea sull'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale di piani e programmi del 2009 (*European Commission*, DG ENV 2009), elaborata attraverso questionari sottoposti ai singoli esperti delegati dagli Stati Membri, evidenzia, inoltre, alcune peculiarità rispetto a distinti temi specifici che il monitoraggio assume nei diversi Stati Membri.

Con riguardo alla presenza di linee guida nazionali e di indicazioni specifiche sulla definizione di indicatori per il monitoraggio come parte integrante (*formal part*) del Rapporto Ambientale, la relazione ha rilevato che in Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Lituania, Polonia, Cipro, Malta, Slovenia e Slovacchia non esistano documenti di indirizzo sul tema.

In particolare, nella Repubblica Ceca sono gli esperti VAS che propongono i propri indicatori.

In Francia, nonostante la mancanza di linee guida specifiche, le autorità competenti possono avvalersi di indicatori di sostenibilità condivisi a livello locale (ad esempio, nell'ambito di Agenda 21 Locale, che non sempre risultano sufficienti) o a livello nazionale (leggi di indirizzo e programmazione in materia di trasporti, agricoltura, uso del suolo, ecc).

Solo otto Stati Membri, Repubblica Ceca, Lituania, Romania, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Portogallo, hanno inserito nella propria legislazione nazionale uno specifico riferimento alla necessità di inserire gli indicatori ambientali come parte formale e integrante del rapporto ambientale.

E, nello specifico, sono solo quattro gli Stati membri che definiscono gli indirizzi nazionali per l'individuazione di tali indicatori (Austria, Finlandia, Romania, Regno Unito). Il Regno Unito, in particolare, evidenzia la possibilità di incorporare il monitoraggio ai sensi della direttiva 42/01 nei sistemi di monitoraggio esistenti, in questo caso legati a sistemi di valutazione degli effetti e delle performance dei piani.

I programmi legati alla politica di coesione sono stati oggetto di uno studio della Rete Europea delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione (*European Network of Environmental and Managing Authorities* – ENEA MA) che ha indagato nel 2008 anche gli aspetti relativi al monitoraggio ambientale dei programmi (ENEA MA Rete Europea delle Autorità Ambientali 2008). Le sopra richiamate attività di ricerca evidenziavano l'inefficacia delle misure di monitoraggio, anche determinata dall'assenza di sistemi di monitoraggio di livello nazionale. Si rilevava, inoltre, lo spirito burocratico con cui la VAS era stata in molti casi condotta, quale adempimento per la Commissione Europea, ponendo come problematiche specifiche la mancanza di reali attività partecipative e del monitoraggio nel quadro delle indicazioni contenute nei rapporti ambientali.

Un profilo di criticità della legislazione vigente è certamente quello della partecipazione, giacché il legislatore si è ancorato a schemi tradizionali (si parla in generale e solitamente di osservazioni) non cogliendo spunti, anche dalle legislazioni di altri Stati membri, per introdurre meccanismi partecipativi più affini allo scopo di pianificazione sostenibile, cui la valutazione ambientale mira. Tra essi, ad esempio, i sondaggi o i dibattiti pubblici che è erroneo intendere come inutili meccanismi di aggravio procedimentale, in quanto costituiscono veri e propri strumenti per la conoscenza del territorio, tanto più necessari ove si ricordi che la VAS, a differenza della VIA (riferita ad un'opera puntuale ed

all'impatto di questa sull'ambiente), ha una funzione appunto strategica, e proprio per questo ne è previsto il monitoraggio, vale a dire la verifica di ritorno, nel lungo periodo, della correttezza delle soluzioni approvate.

Tanto più accurata è la partecipazione, tanto maggiori sono le possibilità di definizione di una strategia pianificatoria coerente con le esigenze della comunità e del territorio cui il piano/programma è indirizzato.

Capitolo 2

2.1 Lo stato di attuazione della VAS in Italia

Dall'ultimo rapporto del Ministero dell'Ambiente pubblicato nel 2017²⁶, relativo alla stato di attuazione della normativa in materia di VAS in Italia, emerge un forte incremento delle procedure di VAS statali concluse ed una sensibile riduzione di quelle non statali.

Una criticità che sembra emergere da questo rapporto è quella relativa all'impatto sull'effettività e sull'efficacia della VAS conseguente alla progressiva devoluzione a livelli sub-regionali delle funzioni di autorità competente per i piani di livello comunale e locale.

La circostanza che molte Regioni abbiano delegato tale funzione determina la mancanza di dati circa l'effettiva consistenza dei procedimenti svolti a livello comunale e locale con conseguente sottostima del numero complessivo dei procedimenti svolti a livello nazionale.

Per tale ragione, il Ministero dell'Ambiente ha cercato di indagare più a fondo sulle caratteristiche dei procedimenti di VAS e di verifica di assoggettabilità dei piani comunali e sub-comunali, nella consapevolezza che essi rappresentino dal punto di vista quantitativo il cuore della VAS praticata in Italia (70% di tutte le VAS svolte e 96% delle verifiche di assoggettabilità²⁷) e che la loro gestione, soprattutto come verifica di assoggettabilità, incroci gli aspetti normativi più controversi (definizione di “piccole aree” e di “modifiche minori”) con notevoli ricadute sul contenzioso giudiziario.

Altre indicazioni interessanti vengono dall'analisi dei tempi di durata dei procedimenti di VAS, dai quali emerge come questa sia influenzata grandemente dalla complessità del procedimento maggiore di cui è parte.

Dai dati sugli esiti delle verifiche di assoggettabilità, in particolare, si evince l'eterogeneità di situazioni tra le diverse Regioni: indice probabile di come la gestione delle procedure in questione risponda a impostazioni diverse di politiche e approcci normativi regionali alla disciplina.

L'analisi sul monitoraggio VAS, infine, testimonia delle perduranti difficoltà incontrate da questo strumento, che solo negli ultimi anni, e solo per i piani e programmi di maggior rilevanza, sembra entrare nella routine attuativa e, comunque, risulta ancora incapace di esplicare a pieno l'importante funzione per cui è stato pensato dal Legislatore Europeo.

²⁶ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - Fonte sito istituzionale del Ministero, Rapporto sullo stato di attuazione della VAS”, dati relativi all'anno 2015 integrato dalla pubblicazione del Rapporto 2017 sull'attuazione della VAS in Italia con dati relativi all'anno 2016 - www.va.minambiente.it/File/DocumentoPortale

²⁷ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio – “Rapporto sullo stato di attuazione della VAS”, coordinamento della Direzione Generale per le Valutazione e Autorizzazioni Ambientali Anno 2017 dati del 2016, <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione>

Il monitoraggio, in particolare, resta in troppi casi sulla carta o addirittura non viene neanche previsto. Ritardi culturali, difficoltà operative e incertezze normative rappresentano ancora ostacoli su cui intervenire. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio continua a sostenere fortemente l'attuazione della VAS in Italia, in particolare attraverso le proprie attività di supporto alla partecipazione pubblica, efficacemente rappresentate dal Portale delle valutazioni ambientali, e di formazione/informazione per il sostegno alla *governance* dei processi.

In materia di valutazione ambientale strategica, il Ministero dell'ambiente svolge i seguenti ruoli:

- soggetto competente per i procedimenti di VAS statale;
- soggetto competente per le consultazioni di VAS transfrontaliera;
- soggetto competente in materia ambientale per tutti i procedimenti di VAS non statale, laddove coinvolto dal Soggetto competente per la VAS.

Il Ministero svolge, altresì, funzioni di coordinamento e di indirizzo a livello nazionale della materia, attraverso organizzazione di tavoli di confronto, elaborazione di linee guida e diffusione dell'informazione ambientale pertinente.

Il Ministero è il soggetto competente per le verifiche di assoggettabilità a VAS di competenza statale e per il rilascio del parere motivato di VAS ai sensi dell'art. 7, comma 5, del D. Lgs. n. 152/2006.

Il supporto tecnico-scientifico a questa funzione è svolto dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS (art. 8, D. Lgs. n. 152/2006), a sua volta supportata in fase istruttoria, qualora richiesto, dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale.

Il parere motivato di VAS è espresso dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali e il turismo.

Il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VAS è espresso dalla Direzione generale per le valutazioni ed autorizzazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente (MATTM).

Il Ministero è il soggetto competente, d'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo e con il Ministero degli affari esteri e la cooperazione internazionale, per le consultazioni transfrontaliere in caso di piani o programmi che possano avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato (art. 32, D. Lgs. n. 152/2006).

L'attività - svolta anche nel quadro degli adempimenti previsti per esempio dal Protocollo di Kyiv per la VAS e dalla Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto

ambientale in un contesto transfrontaliero – interessa i procedimenti di VAS di competenza sia statale che regionale e può avere due fattispecie:

- piani o programmi italiani con possibili effetti su altri Paesi e, in questo caso, il Ministero dell’Ambiente provvede, tramite il Ministero degli Affari Esteri, alla notifica agli altri Stati nonché alla raccolta, in quanto Autorità competente, delle eventuali osservazioni da essi prodotte;

- piani o programmi di altri Paesi aventi potenziali effetti sul nostro Paese ed in questo caso il Ministero dell’Ambiente promuove la consultazione pubblica in Italia e trasmette al soggetto competente del Paese promotore le osservazioni proprie e dei soggetti consultati.

Per i procedimenti di VAS non statale, il Ministero può svolgere il ruolo di soggetto competente in materia ambientale e, quindi, deve essere consultato sia in fase di predisposizione del Rapporto ambientale (fase di *scoping*) sia nella fase di consultazione pubblica.

A supporto di tale funzione è costituito presso il Ministero un Gruppo tecnico interdirezionale, coordinato dalla Direzione generale per le valutazioni e autorizzazioni ambientali, cui partecipano tutte le Direzioni generali del Ministero e l’ISPRA.

In accordo con i commi 1 e 2 dell’art. 7 del D. Lgs. n. 152/2006, infatti, la procedura di VAS in Italia può essere svolta a livello statale o regionale/locale. Si tratta di procedure statali laddove l’approvazione del piano o programma compete ad organi dello Stato mentre sono procedure regionali le VAS di piani o programmi la cui approvazione compete a Regioni o Enti locali.

Le Regioni e Province autonome, così come previsto dalla norma, disciplinano con proprie leggi e regolamenti le competenze proprie e quelle degli altri Enti locali. Ciò comporta, sempre nel rispetto della normativa nazionale, che le procedure amministrative possono essere diverse da Regione a Regione.

Quanto alle procedure di VAS non statali, si fa riferimento alle procedure di competenza di Regioni e Province autonome ai sensi dell’art. 7, comma 7 del D.Lgs. n. 152/2006, che ha portato allo svilupparsi di un quadro molto ampio e articolato di legislazione regionale, primaria e secondaria, caratterizzato da una pluralità di approcci, soprattutto per quanto riguarda le modalità procedurali che è difficile ricondurre a sintesi.

Ad oggi, in via generale si può dire che soltanto una fra le Regioni italiane disciplina le procedure di VAS attenendosi alla normativa nazionale. Tre Regioni non hanno legiferato ma hanno normato la materia tramite atti di regolamentazione, diciassette

Regioni/Province autonome dispongono di una propria legislazione in materia di VAS e quattordici di esse anche di regolamenti (cfr. tabella A pagina seguente).

REGIONE /PROVINCIA AUTONOMA	Legislazione	Regolamenti e atti normativi	Normativa su piccole aree e modifiche minori	Forme di VdA semplificate	Linee Guida Circolari	Formulari e modelli per le procedure
Piemonte	x	x			x	x
Valle d'Aosta	x				x	x
Lombardia	x	x			x	x
Trento	x	x			x	
Bolzano	x			x		x
Veneto	x	x	x		x	x
Friuli Venezia Giulia	x	x	x		x	
Liguria	x	x	x		x	x
Emilia Romagna	x	x			x	
Toscana	x	x	x	x		
Umbria	x	x	x	x	x	x
Marche	x	x			x	x
Lazio	x	x				x
Abruzzo	x	x			x	x
Molise		x				
Campania		x			x	x
Puglia	x	x	x	x	x	
Basilicata						
Calabria		x				x
Sicilia	x	x	n.d.	n.d.		
Sardegna	x	x	x		x	x

*Schema grafico n. 9: tabella A, riportante la diversa tipologia di regolamentazione delle diverse Regioni italiane -Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Rapporto sull'attuazione della VAS in Italia, pubblicato nel 2017 con dati relativi all'anno 2016 (allo stato non stati pubblicati aggiornamenti ufficiali), sul sito istituzionale www.va.minambiente.it

Nella legislazione regionale, tra le tendenze che emergono vi è quella della Regione di delegare le funzioni di Soggetto competente per la VAS ad organi territoriali subordinati, quali Province, Città metropolitane e Comuni, e in alcuni casi anche altre entità, comunque

competenti per l'approvazione di piani e programmi di scala locale, quali, ad esempio, quelli della pianificazione comunale generale e attuativa²⁸.

Tale delega, se da un lato risponde al principio della sussidiarietà, promuovendo e agevolando i processi conoscitivi e partecipativi a livello locale, dall'altro produce un'ulteriore frammentazione di modalità procedurali nonché difficoltà da parte delle stesse Regioni di avere contezza dello stato dei procedimenti nel loro territorio e di governare i processi nel loro insieme.

Si riporta al riguardo lo Schema-grafico n. 10 – tabella degli Enti che svolgono funzioni di Autorità competente per la VAS in Regioni e Province, predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Rapporto sull'attuazione della VAS in Italia, pubblicato nel 2017 con dati relativi all'anno 2016 (allo stato non stati pubblicati aggiornamenti ufficiali), sul sito istituzionale www.va.minambiente.it.

Regione/Provincia autonoma	Regione/PA ²	Provincia/città metropolitana	Comune	Altro (Comunità, Consorzi, Parchi ecc.)
Piemonte	•	•	•	•
Valle D'Aosta	•			
Lombardia	•	•	•	•
Trento	•		•	•
Bolzano	•		•	
Veneto	•			
Friuli Venezia Giulia	•		•	•
Liguria	•	•		
Emilia-Romagna	•	•		
Toscana	•	•	•	•
Umbria	•		•	
Marche	•	•	•	
Lazio	•			
Abruzzo	•	•	•	
Molise	•			
Campania	•		•	
Puglia	•		•	•
Basilicata	•			
Calabria	•			
Sicilia	•			
Sardegna	•	•		

²⁸ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio – “Rapporto sullo stato di attuazione della VAS”, coordinamento della Direzione Generale per le Valutazione e Autorizzazioni Ambientali Anno 2017 dati del 2016, <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/>. Nel Rapporto redatto nel 2016 con dati del 2015 era emerso che la tendenza alla devoluzione delle funzioni di Autorità Competente verso i livelli istituzionali subordinati, aveva comportato una serie di difficoltà connesse alla debolezza organizzativa e finanziaria delle strutture amministrative più piccole. Per questo motivo si stava avviando a tale problematicità aumentando gli sforzi di guida e indirizzo e, in alcuni casi come è l'esempio della Regione Puglia sono state avviate anche una serie di attività di verifica di efficacia ed efficienza dei meccanismi di devoluzione, seppur allo stato senza un riscontro concreto. Le innovazioni maggiori si riscontrano in relazione all'utilizzo di applicazioni informatiche per la gestione dei dati e nell'utilizzo del web per la diffusione delle informazioni e, fra i siti richiamati, si ricorda l'Allegato 3 del rapporto 2016 e di quello del 2017 riportano i siti web utilizzati per accedere alle procedure di VAS che come ci può vedere risulta essere in costante allargamento e a cui si rinvia. In particolare, si registrano numerose iniziative volte a implementare o rafforzare sistemi web-GIS quali sistema di conoscenza e condivisione dei dati territoriali e ambientali disponibili (Campania, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana) in alcuni casi orientati verso una possibile considerazione dei monitoraggi VAS (Lombardia, Veneto). Altre innovazioni si concentrano maggiormente sugli aspetti procedurali, attraverso produzione regolamentare e definendo, ad esempio, procedimenti di VAS coordinati nel caso di piani/progetti oggetto di co-pianificazione, come avviene nella Regione Toscana.

Altra tendenza rilevata è quella di intervenire normativamente sui temi della VAS per l'uso di piccole aree, per le modifiche minori ai piani e programmi e per i piani attuativi di piani già sottoposti a VAS – che rappresentano, per altro, l'aspetto di maggiore ambiguità della normativa di VAS, non a caso oggetto di interventi giurisprudenziali e di contenzioso – sviluppando in alcuni casi forme di procedure semplificate che potrebbero vanificare gli obiettivi di sostenibilità ambientale della normativa, soprattutto per le verifiche di assoggettabilità.

Infine, va rilevato che circa due terzi delle Regioni e Province autonome hanno elaborato Linee guida per le procedure di VAS unitamente a formulari e modelli procedimentali. Per quanto riguarda la delega di funzioni di Autorità Competente per la VAS, si rileva che otto Regioni hanno conservato presso di sé le funzioni di Autorità Competente per tutte le VAS svolte sul territorio (in alcuni casi individuando una struttura ad hoc), mentre le restanti tredici hanno delegato queste funzioni ad altri enti sottordinati, con preferenza ai Comuni²⁹.

Il Ministero dell'Ambiente coordina il “*Tavolo VAS Stato – Regioni – Province Autonome*”, al quale partecipano anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

Il Tavolo, costituitosi subito dopo l'entrata in vigore della Direttiva 2001/42/CE, ha l'obiettivo di condividere informazioni ed esperienze nel campo della VAS e di favorire l'armonizzazione delle procedure, seppure andrebbe potenziata la sua operatività.

Il Tavolo ha contribuito a produrre inoltre dei documenti di Linee guida:

- “VIA – VAS. Proposta per il coordinamento e l'integrazione delle procedure” (Settembre 2011);

- “Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS” (Ottobre 2012).

Nell'ambito del Programma operativo nazionale 2007-2013 “*Governance e azioni di sistema*” – Linea di intervento Sviluppo Sostenibile (<http://www.pongas.minambiente.it>), il Ministero dell'Ambiente ha sviluppato, tra l'altro, le “Azioni di supporto ai processi di Valutazione Ambientale”.

La linea di intervento ha inteso contribuire al rafforzamento dei modelli di *governance* ambientale delle regioni dell'obiettivo convergenza, attraverso il progressivo radicamento nella prassi ordinaria di criteri operativi, strumenti tecnici, procedure gestionali e modelli

²⁹ Al riguardo si rinvia alle tabelle contenenti i riferimenti normativi regionali per ognuna delle singole Regioni italiane, infra schema-grafico n. 9 e n. 10

organizzativi che favoriscono l'innovazione istituzionale nei settori dell'integrazione ambientale, la Valutazione Ambientale Strategica e la Valutazione d'Impatto Ambientale.

Il Ministero, inoltre, nell'ambito della Rete delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione, sede di coordinamento e condivisione di esperienze e proposte sugli aspetti ambientali delle azioni dei Fondi Strutturali comunitari, ha sviluppato una serie di attività connesse alla VAS e in particolare al monitoraggio delle Valutazioni Ambientali Strategiche rese accessibili in rete (www.reteambientale.minambiente.it).

Il Portale delle valutazioni ambientali VAS-VIA (www.va.minambiente.it), anche in attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus³⁰ e degli adempimenti a carico dell'Autorità competente, previsti dal D.Lgs. n. 152/2006, rappresenta il punto di accesso unico alle informazioni amministrative e tecniche relative alle procedure di Valutazione Ambientale Strategica di competenza statale.

Attraverso di esso è resa disponibile on-line tutta la documentazione tecnico-amministrativa relativa ai procedimenti (Rapporto Ambientale, Sintesi non Tecnica, Proposta di Piano/Programma, Avvisi al Pubblico, Osservazioni del Pubblico, Provvedimenti Ministeriali), ed è possibile conoscere in tempo reale lo stato degli stessi, grazie all'interconnessione con le diverse banche dati della Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali.

Il Portale consente di adempiere all'obbligo di dare evidenza pubblica del piano o programma e di presentare, anche mediante posta elettronica certificata, le osservazioni del pubblico durante la fase di consultazione.

Il Portale fornisce, inoltre, informazioni sulle procedure integrate VIA-VAS e VIA-VINCA e sulle consultazioni transfrontaliere attraverso specifiche sezioni dello stesso dedicate ai diversi ambiti di intervento, con aggiornamenti periodici nella Sezione "*Dati ambientali in evidenza*", in cui è disponibile un servizio web-GIS che permette di visualizzare i territori

³⁰ La "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" è stata firmata nella cittadina di Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed è entrata in vigore nel 2001. La Convenzione prevede che "*Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli*", rappresentando in questo modo il primo e unico strumento internazionale, legalmente vincolante, che recepisce e pone in pratica tale principio, dando concretezza ed efficacia al concetto di democrazia ambientale. In questo modo si realizza il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992) che stabilisce l'inestricabile relazione tra trasparenza, sensibilizzazione, accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e partecipazione ai processi decisionali, consentendo così che la partecipazione del pubblico e della cittadinanza attiva costituisca una garanzia la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile. La Convenzione è consultabile anche in italiano presso il sito istituzione dell'ISPRA http://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/normativa/Normativa-sull-accesso-alle-informazioni/normativa-sovranaazionale/la-convenzione-di-aarhus

interessati da procedure VAS in corso, unitamente alle informazioni sullo stato delle procedure stesse.

Il Portale è costantemente arricchito di contenuti tecnici per fornire ai proponenti ed ai cittadini adeguati strumenti che garantiscano la semplificazione, la trasparenza amministrativa e l'accesso alle informazioni ambientali.

Tramite specifiche sezioni, vengono forniti supporti tecnici e strumenti operativi ai proponenti per affrontare correttamente le procedure di VAS, riducendo conseguentemente tempi e costi sia per il proponente stesso che per la Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo comune di incrementare l'efficacia e l'efficienza dei processi.

In particolare, sono disponibili le informazioni e gli approfondimenti di seguito elencati:

- riferimenti aggiornati alla normativa vigente;
- studi di settore di interesse;
- collegamenti diretti a banche dati e ai dati di interesse per le valutazioni ambientali;
- indirizzi operativi sulle diverse procedure;
- specifiche tecniche in merito alle modalità di predisposizione e trasmissione della documentazione in formato digitale;
- modulistica.

Capitolo 2

2.2) Osservazioni sull'applicazione della normativa in materia di VAS nelle Regioni Italiane

In via preliminare va rilevata una maggiore attenzione alle tematiche ambientali seppure deve rilevarsi che la procedura VAS è spesso percepita come un ulteriore adempimento e appesantimento burocratico alle già complesse procedure di approvazione dei piani e programmi³¹.

In alcuni casi è stato lamentato anche uno scarso grado di approfondimento dei documenti ambientali, vale a dire il rapporto ambientale e il rapporto preliminare, per lo più predisposti in modo standardizzato, nonché la mancanza di linee guida per la redazione degli elaborati, seppure questa criticità negli anni è venuta meno, come rilevato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio³².

Si evidenzia che, in un primo momento, la mancanza di linee guida, sia regionali che nazionali, ha lasciato discrezionalità ai progettisti incaricati dalle diverse Autorità procedenti (Comuni), nella redazione dei rapporti ambientali, ed ai tecnici dei soggetti competenti (Provincia³³) nella formulazione dei pareri motivati e nell'impartire indicazioni relative alla fase di monitoraggio, così determinando una sostanziale disomogeneità di applicazione della norma, poi in parte superata³⁴. Alcune regioni hanno emanato normative organiche sulla VAS, mentre altre regioni hanno disciplinato solo alcuni aspetti con riferimento alle proprie competenze e quelle degli altri enti locali, ed ancora con riguardo ai criteri per individuare gli enti locali territoriali interessati ed i

³¹ La disamina dello stato di attuazione della normativa in materia di VAS nelle singole Regioni Italiane è stata effettuata attraverso lo studio della documentazione reperibile sui siti istituzionali delle singole Regioni. Molto utile si è rilevato l'archivio online delle diverse attività previste nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance ed Assistenza tecnica del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in quanto è stato possibile oltre alla disamina dei documenti anche ascoltare e visionare i video delle diverse attività di approfondimento condotte nelle diverse Regioni italiane. Nell'ambito dei diversi Laboratori e Workshop è stato possibile ascoltare le esperienze dirette dei partecipanti e, quindi, dei diversi soggetti attivi sul territorio, vale a dire il personale delle Regioni e degli Enti Locali e quello dell'ARPA ma anche tanti professionisti del settore che prendevano parte al dibattito. Per quanto riguarda, in particolare, la Regione Calabria e la Regione Piemonte si è avuto modo di interloquire telefonicamente con i funzionari della Regione interessati ai processi di VAS e acquisire ulteriore documentazione.

³² Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio – “*Rapporto sullo stato di attuazione della VAS*”, coordinamento della Direzione Generale per le Valutazione e Autorizzazioni Ambientali Anno 2017 dati del 2016, <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione>

³³ D.Lgs. 12/2006, art. 7, c.8: “*Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano informano, ogni dodici mesi, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare circa i provvedimenti adottati e i procedimenti di valutazione in corso.*”

³⁴ Al riguardo si rinvia alle tabelle contenenti i riferimenti normativi regionali per ognuna delle singole Regioni italiane, infra schema-grafico n. 9, 10 e 11.

soggetti competenti in materia ambientale; nonché infine hanno individuato eventuali ulteriori modalità, rispetto a quelle indicate nel decreto, per l'individuazione di piani e programmi da sottoporre a VAS, ovvero le modalità di partecipazione al processo di VAS della propria Regione da parte delle regioni e province autonome confinanti.

A seguire, si riporta un prospetto riepilogativo delle diverse normative di riferimento per le diverse Regioni. Schema grafico 11: Tabella normativa Regioni italiane (fonte ISPRA sito istituzionale)

Regione/Prov. Autonoma	Normativa di riferimento per la VAS
Abruzzo	<p>Si applica la normativa nazionale: parte seconda del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. L.R. 9/08/2006, n. 27. Pubblicata nel B.U. Abruzzo 30 agosto 2006, n. 46. Disposizioni in materia ambientale. Istituisce l'Autorità ambientale regionale che svolge le funzioni proprie in tema di valutazione ambientale strategica nell'ambito della programmazione regionale, nazionale e comunitaria. Delib.G.R. 19/02/2007, n. 148. Pubblicata nel B.U. Abruzzo 13 aprile 2007, n. 21. Disposizioni concernenti la Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi regionali.</p>
Basilicata	<p>Si applica la normativa nazionale: parte seconda del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. L.R. 14/04/2000, n. 48. Pubblicata nel B.U. Basilicata 19 aprile 2000, n. 30. Norme di riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale. Istituisce il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (N.R.V.V.I.P.) Svolge le funzioni di indirizzo e raccordo per l'applicazione della Valutazione ambientale strategica</p>
Provincia autonoma di Bolzano	<p>L.P. 5/04/2007, n. 2. Pubblicata nel B.U. n. 16 del 17 aprile 2007, Suppl. n. 3. La presente legge è stata ripubblicata nel B.U. n. 20 del 15 maggio 2007. Valutazione ambientale per piani e progetti.</p>
Calabria	<p>Delib.G.R. 4/08/2008, n. 535 e successive modifiche. Pubblicata nel B.U. Calabria del 16/08/2008, n. 16, Parti I e II, in vigore dal 16/08/2008. Regolamento regionale delle procedure di Valutazione di Impatto ambientale, di Valutazione ambientale strategica e delle procedure di rilascio delle Autorizzazioni Integrate Ambientali. Regolamento Regionale n. 3/2008. Delib.G.R.:23/12/2011, n. 624. Pubblicata nel B.U. Calabria 1 febbraio 2012, n. 2.Approvazione del disciplinare Operativo inerente la procedura di Valutazione Ambientale Strategica applicata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale LR 03/09/2012, n. 39. Pubblicata nel B.U. Calabria 1 settembre 2012, n. 16, S.S. 11 settembre 2012, n. 2.Istituzione della struttura tecnica di valutazione VAS-VIA-AIA-VI.</p>
Campania	<p>D.P.G.R. 18/12/2009, n. 17. Pubblicato nel B.U. Campania 21 dicembre 2009, n. 77. Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (VAS) in Regione Campania Delib.G.R. 05/03/2010, n. 203. Pubblicata nel B.U. Campania 6 aprile 2010, n. 26. Ecologia, Tutela dell'Ambiente, Disinquinamento, Protezione Civile - Art. 5, comma 3 del "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (VAS) in Regione Campania" emanato con DPGR n. 17 del 18 dicembre 2009. Approvazione degli "Indirizzi operativi e procedurali per lo svolgimento della VAS in Regione Campania" (con allegato). Delib.G.R. 04/08/2011, n. 406. Pubblicata nel B.U. Campania 16 agosto 2011, n.</p>

	54. "Disciplinare organizzativo delle strutture regionali preposte alla Valutazione di Impatto Ambientale e alla Valutazione di Incidenza di cui ai Regolamenti Regionali nn. 2/2010 e 1/2010, e della Valutazione Ambientale Strategica di cui al Regolamento Regionale emanato con D.P.G.R. n. 17 del 18/12/2009" (con allegato).
Emilia Romagna	L.R. 13/06/2008, n. 9. Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 13 giugno 2008, n. 100. Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Circolare dell'Assessore all'Ambiente e Sviluppo Sostenibile della Regione Emilia-Romagna (Reg.PG. 12/11/2008, n. 269360). Prime indicazioni in merito all'entrata in vigore del D.Lgs 16 gennaio 2008, n. 4. Correttivo della parte seconda del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 relativa a VAS, VIA e IPPC e del titolo I della L.R. 13 giugno 2008, n.9. Delib.G.R. 21/12/2015, n. 2170 Direttiva per lo svolgimento di funzioni in materia di VAS, VIA, AIA ed AUA in attuazione della LR n. 13/2015
Friuli Venezia Giulia	Si applica la normativa nazionale: parte seconda del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. L.R. 6/05/2005, n. 11. Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 11 maggio 2005, n. 19. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE (Legge comunitaria 2004). L.R. 30/07/2009, n. 13. Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 5 agosto 2009, n. 31. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione (Legge comunitaria 2008). Delib.G.R. 29/12/2015, n. 2627. Indirizzi generali per la valutazione ambientale strategica (VAS) di piani, e programmi la cui approvazione compete alla Regione, agli enti locali e agli enti pubblici della Regione Friuli Venezia Giulia.
Lazio	Delib.G.R. 15/05/2009 n. 363. Pubblicata nel B.U. Lazio 28 luglio 2009, n. 28. Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche e integrazioni. Disposizioni applicative in materia di VIA e VAS al fine di semplificare i procedimenti di valutazione ambientale. Delib.G.R. 05/03/2010, n. 169. Pubblicata nel B.U. Lazio 14 maggio 2010, n. 18, S.O. n. 92. D.Lgs. del 3 aprile 2006 n. 152. "Disposizioni Operative in merito alle procedure di VAS".
Liguria	L.R. 10/08/2012 n. 32. Pubblicata nel B.U. Liguria 16 agosto 2012, n. 15, parte prima. Disposizioni in materia di VAS e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della VIA). L.R. 04/02/2013, n. 1. Pubblicata nel B.U. Liguria 6 febbraio 2013, n. 1, parte prima. Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 32 Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale).
Lombardia	L.R. 11/03/2005, n. 12. Pubblicata nel B.U. Lombardia 16 marzo 2005, I S.O. al B.U. 14 marzo 2005, n. 11. Il testo coordinato con le modifiche della presente legge è stato pubblicato in B.U. 3 febbraio 2006, 3° S.S. al B.U. 30 gennaio

	<p>2006, n. 5</p> <p>Delib.G.R 10/11/2010, n. 9/761. Pubblicata nel B.U. Lombardia 22 novembre 2010, n. 47, S.S. 25 novembre 2010, n. 2. Determinazione della procedura di Valutazione ambientale di piani e programmi – VAS (art. 4, l.r. n. 12/2005; d.c.r. n. 351/2007) – Recepimento delle disposizioni di cui al d.lgs 29 giugno 2010, n. 128, con modifica ed integrazione delle dd.g.r. 27 dicembre 2008, n. 8/6420 e 30 dicembre 2009, n. 8/1097.</p> <p>Delib.G.R. 25/7/2012 n. 9/3836. Pubblicata nel B.U. Lombardia 3 agosto 2012, n. 31. Determinazione della procedura di valutazione ambientale di piani e programmi - VAS (art. 4, L.R. n. 12/2005; Delib.C.R. n. VIII/351 del 2007) - Approvazione allegato 1u - Modello metodologico procedurale e organizzativo della valutazione ambientale di piani e programmi (VAS) - Variante al piano dei servizi e piano delle regole.</p>
Marche	<p>L.R. 12/06//2007, n. 6. Pubblicata nel B.U. Marche 21 giugno 2007, n. 55. Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 aprile 2004, n. 7, alla L.R. 5 agosto 1992, n. 34, alla L.R. 28 ottobre 1999, n. 28, alla L.R. 23 febbraio 2005, n. 16 e alla L.R. 17 maggio 1999, n. 10 - Disposizioni in materia ambientale e rete natura 2000.</p> <p>Delib.G.R. 21/12/2010 n. 1813. Pubblicata nel B.U. Marche 11 gennaio 2011, n. 2. Aggiornamento delle linee-guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica di cui alla Delib.G.R. n. 1400/2008 e adeguamento al D.Lgs. n. 152/2006 così come modificato dal D.Lgs. n. 128/2010.</p>
Molise	<p>Delib.GR 26/01/2009, n. 26. Pubblicata nel B.U. Molise 16 febbraio 2009, n. 3. Pianificazione territoriale - Procedure di valutazione ambientale strategica (VAS) in ambito regionale. Prime disposizioni applicative delineate in conformità al contenuto della parte seconda del D. Lgs 152/2006 come sostituita dal D. Lgs 4/2008.</p>
Piemonte	<p>Delib.GR 09/06/2008, n. 12-8931. Suppl. al B.U. Piemonte 12 giugno 2004, n. 24. D.lgs. 152/2006 e s.m.i. "Norme in materia ambientale" Primi indirizzi operativi per l'applicazione delle procedure in materia di Valutazione ambientale strategica di piani e programmi.</p> <p>Delib.G.R. 29/02/2016, n. 25-2977. Disposizioni per l'integrazione della procedura di valutazione ambientale strategica nei procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ai sensi della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo).</p>
Puglia	<p>L.R. 14/12/2012, n. 44. Pubblicata nel B.U. Puglia 18 dicembre 2012, n. 183. Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica”.</p> <p>Reg. reg. 09/10/2013 n.18. Pubblicato nel B.U. Puglia 15 ottobre 2013, n. 134. Regolamento di attuazione della legge regionale 14 dicembre 2012, n. 44 (Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica), concernente piani e programmi urbanistici comunali. Modificato dal Reg.Reg.08/06/2015, n. 16.</p>
Sardegna	<p>Delib.G.R. 07/08/2012, n. 34/33. Pubblicata nel B.U. Sardegna 11 ottobre 2012, n. 44, S.S. n. 33. Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale - Sostituzione della Delib.G.R. 23 aprile 2008, n. 24/23.</p>
Sicilia	<p>Delib.G.R. 10/06/2009, n. 200. Modello Metodologico Procedurale della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani e Programmi nella Regione Sicilia (Art. n. 59, L.R. 14/5/2009, n. 6).</p>
Toscana	<p>L.R. 12/02/2010, n. 10. Pubblicato nel B.U. Toscana 17 febbraio 2010, n. 9. Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza.</p> <p>L.R. 30/12/2010, n. 69. Pubblicata nel B.U. Toscana 31 dicembre 2010, n. 55, parte prima. Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza).</p>

	<p>L.R. 17/02/2012 n. 6. Pubblicata nel B.U. Toscana 22 febbraio 2012, n. 7, parte prima. Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla L.R. 10/2010, alla L.R. 49/1999, alla L.R. 56/2000, alla L.R. 61/2003 e alla L.R. 1/2005.</p> <p>L.R. 25/02/2016, n. 17. Nuove disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA), di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di autorizzazione unica ambientale (AUA) in attuazione della L.R. 22/2015. Modifiche alla L.R. 10/2010 e alla L.R. 65/2014.</p>
Provincia autonoma di Trento	<p>D.P.P. 14/09/2006, n. 15-68/Leg. Pubblicato nel B.U. Trentino Alto-Adige 5 dicembre 2006, n. 49. Disposizioni regolamentari di applicazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 11 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10. Modificato dal D.P.P. 20 luglio 2015, n. 9/23/leg.</p> <p>D.P.P. 24/11/2009 n. 29-31/Leg. Pubblicato nel B.U. Trentino-Alto Adige 22 dicembre 2009, n. 52, suppl. n. 2. Modificazioni al D.P.P. 14 settembre 2006, n. 15-68/Leg. (Disposizioni regolamentari di applicazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, ai sensi dell'articolo 11 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10).</p>
Umbria	<p>L.R. 16/02/2010, n. 12. Pubblicata nel B.U. Umbria 24 febbraio 2010, n. 9, Supplemento Ordinario n.1. Norme di riordino e semplificazione in materia di Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione di Impatto Ambientale, in attuazione del D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni.</p> <p>Delib.G.R. 26/07/2011, n. 861. Pubblicata nel B.U. Umbria 24 agosto 2011, n. 37, serie generale, supplemento ordinario. Specificazioni tecniche e procedurali in materia di valutazioni ambientali per l'applicazione della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 12, a seguito delle disposizioni correttive, introdotte dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.</p> <p>Delib.G.R. 13/05/2013, n. 423. Pubblicata nel B.U. Supplemento ordinario n. 4 – serie generale – n. 27 del 12 giugno 2013. Specificazioni tecniche e procedurali, in materia di Valutazione Ambientale Strategica in ambito regionale, a seguito della emanazione delle l.r. 8/2011 e l.r. 7/2012 in materia di semplificazione amministrativa.</p>
Valle d'Aosta	<p>L.R. 26/05/2009, n. 12. Pubblicata nel B.U. Valle d'Aosta 30 giugno 2009, n. 26. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari. Legge comunitaria 2009.</p>
Veneto	<p>D.G.R. 31/03/2009, n. 791. Pubblicato nel BUR 28 aprile 2009, n. n. 35. Adeguamento delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica a seguito della modifica alla Parte Seconda del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cd. "Codice Ambiente", apportata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4.</p>

Capitolo 2

2.3) Stato di attuazione della direttiva VAS negli altri paesi europei

La Commissione europea nella sua Relazione al Consiglio ed al Parlamento, presentata in data 15.05.2017³⁵, non riesce a dare la misura della reale attuazione della Direttiva VAS nei diversi Stati membri, in quanto i dati raccolti a tale scopo riflettono principalmente il punto di vista di professionisti e/o ricercatori attivi nel campo della VAS e quindi forniscono una visione essenzialmente parziale.

In relazione al modello di VAS adottato nei quadri normativi vigenti si può dire che la trasposizione della Direttiva può essere ricondotta a due grandi tipologie che, secondo la terminologia utilizzata in sede internazionale, possono essere definite “*dual track*” e “*integrato*”.

Nel primo caso, viene introdotto un soggetto terzo cui fa capo l’adozione di un provvedimento che sancisce l’esito del processo di VAS. In Italia per esempio il D. Lgs. n. 152/2006 ha introdotto l’Autorità o soggetto competente per la VAS. In maniera analoga anche altri Stati membri hanno istituito un soggetto preposto che sia di riferimento per l’attuazione del procedimento in questione. L’inserimento di questo requisito formale non era previsto dalla Direttiva che, invece, si limita a disporre che l’iter decisionale tenga conto delle indicazioni del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, rendendo pubbliche le informazioni sulla decisione.

Nel modello integrato invece la VAS è del tutto endoprocedimentale e non vi sono percorsi né soggetti diversi da quelli già previsti nell’iter di approvazione del piano/programma.

Francia, Spagna e Italia hanno optato per un modello *dual track* con l’introduzione di autorità competenti per la VAS, mentre in Inghilterra e in Germania è in vigore un modello sostanzialmente integrato, pur essendo prevista la presenza di meccanismi di supervisione sull’attuazione della VAS da parte di soggetti terzi.

Approcci *dual track* sono riscontrabili anche nella Repubblica Ceca, Malta e Romania: nella Repubblica Ceca, infatti, vige un sistema di pianificazione articolato in tre livelli vale a dire nazionale, regionale e comunale e per quanto riguarda la Vas vige un sistema gerarchico su due livelli con un’Autorità competente nazionale in seno al Ministero

³⁵ Cfr. Commissione Europea, “*Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento, ai sensi del articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*” del 15.05.2017, Bruxelles – documento finale n. 234 COM(2017) - http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf
http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it

dell'Ambiente, che ha responsabilità di supervisione per i piani nazionali e regionali e quattordici autorità competenti regionali per i piani comunali.

Il processo prevede, quindi, una supervisione delle diverse fasi di attuazione della VAS da parte dell'Autorità competente nazionale che all'esito emette un "*final statement*" necessario per l'approvazione definitiva del piano. Quest'ultima viene effettuata da un'altra autorità che, tuttavia, può anche non ottemperare alle indicazioni contenute nel "*final statement*", fornendone le motivazioni adeguate. Nella Repubblica Ceca, per esempio, le linee guida nazionali sono state emanate dal Ministero dell'Ambiente nel 2004 e trattano principalmente degli aspetti procedurali e dei legami fra VAS e processo di piano.

La legislazione maltese, invece, introduce una sorta di autorità competente per la VAS che viene denominata "*SEA Focal Point*" con la funzione di supervisionare i processi di VAS condotti dalle autorità precedenti al fine di fornire supporto metodologico e con il potere di impugnare le decisioni delle autorità precedenti circa gli esiti della fase di screening, nei casi in cui è prevista.

In Romania, l'Autorità competente per la VAS, definita a diversi livelli (nazionale, regionale e locale) a seconda del tipo di piano, è incaricata di raccogliere le osservazioni del pubblico, supervisionare l'intero processo di Vas e adottare un "*final statement*" simile ad una vera e propria autorizzazione.

Accanto alle linee guida sono stati predisposti due manuali sulla VAS: uno di carattere nazionale pubblicato nel 2006 e l'altro riferito alla VAS per i fondi strutturali del periodo 2007-2013. I suddetti manuali illustrano gli aspetti processuali e procedurali della VAS, mentre le linee guida forniscono informazioni di maggiore dettaglio di natura metodologica.

In Austria si segue un modello integrato in cui le fasi di valutazione previste nella direttiva sono incorporate nel processo di pianificazione.

In termini generali, quindi, è stata rilevata una distinzione abbastanza evidente tra due gruppi di paesi vale a dire da un parte i paesi del sud Europa (Italia, Spagna, Francia, Malta) ed i nuovi Stati Membri (Romania, Repubblica Ceca), e dall'altra i paesi dell'area germanica ed anglosassone (Germania, Austria, Regno Unito). Nei paesi con una tradizione di pianificazione territoriale consolidata e con un forte ruolo di indirizzo e controllo da parte delle autorità centrali, il legislatore ha ritenuto sufficiente sussumere le disposizioni della VAS all'interno di quelle sulla pianificazione. Nei paesi in cui la pianificazione è meno consolidata a livello culturale e amministrativo, o comunque in cui

è meno incidente la politica ambientale, viene previsto un momento formale di verifica indipendente, affinché in via prudenziale si possano controllare tutte le attività.

Per esempio in Spagna, dove, come in Italia, le Regioni (*comunidades*) godono di un'ampia autonomia nell'attuazione della VAS, sono state prodotte diverse linee guida a livello regionale. La Catalogna ha emanato linee guida relative alla pianificazione urbanistica, ai piani di trasporto, al cambiamento climatico e agli indicatori per la pianificazione municipale. L'Autorità ambientale catalana svolge un'intensa attività di *capacity building* a supporto di enti locali, professionisti e ONG ambientali, anche attraverso bandi per l'erogazione di contributi economici ad associazioni ambientaliste per la partecipazione a processi di valutazione ambientale. Questa iniziativa seppur molto interessante non ha sempre manifestato risvolti efficaci.

Il Regno Unito risulta esser il paese più avanzato per la produzione di linee guida sia di natura generale che settoriale. Le prime linee guida riguardanti il processo di VAS nella sua interezza furono emanate già nel 2005, con validità sull'intero territorio britannico. Dopo l'approvazione della propria specifica legislazione in materia di VAS, la Scozia ha elaborato un dettagliato "*SEA toolkit*" con una serie di indirizzi specifici per ciascuno step della VAS e corredate da modelli per la stesura delle diverse parti del Rapporto ambientale. A seguire una simile tipologia di linee guida, seppur meno dettagliate, è stata emanata anche dalle *Environmental Agencies* di Inghilterra e Galles. In particolare per quanto riguarda la pianificazione territoriale in Inghilterra e Galles, le linee guida sulla VAS sono incluse negli orientamenti più generali relativi al *Sustainability Appraisal*, che rappresentano una forma di valutazione integrata che prende in considerazione gli aspetti economici, sociali e ambientali. Quest'ultime sono affiancate da linee guida per la VAS di piani e programmi che incidono su Aree naturali e protette e *Areas of outstanding natural beauty* (di interesse paesaggistico).

Anche nell'Irlanda del Nord, le autorità ambientali hanno emanato diverse linee guida specifiche per alcuni aspetti: aria, biodiversità, patrimonio culturale e paesaggio, suolo e acqua, seppur le linee guida non forniscono metodologie di valutazione specifiche ma contengono riferimenti puntuali sulle condizioni ambientali di base, le fonti di dati disponibili, gli indicatori utilizzabili e gli obiettivi settoriali stabiliti dalla legislazione europea e nazionale.

Quanto al tema della concatenazione (*tiering*) fra piani e programmi, va rilevato che un esempio molto positivo è quello del sistema di pianificazione territoriale tedesco, caratterizzato da una consolidata gerarchia fra piani a diversi livelli, da quello regionale

(Lander) a quelli di azzonamento di livello municipale. Come già rilevato, gli assetti istituzionali tedeschi sono abbastanza simili a quelli italiani quanto ad autonomia delle Regioni/Lander in materia di governo del territorio e attuazione della Valutazione Strategica. La principale differenza risiede nel contenuto dei piani di area vasta, che in Germania presentano maggiore coerenza prescrittiva e un più alto livello di dettaglio, con precise indicazioni, anche di natura cartografica, per i piani sottordinati. Ne deriva che l'efficacia del *tiering* fra diverse VAS discende direttamente dalla natura del sistema di pianificazione territoriale. Simili considerazioni possono essere fatte anche per l'Austria in quanto la pianificazione territoriale a livello locale risulta articolata in due livelli cui corrispondono piani strutturali e piani di regolazione dell'uso del suolo.

In generale, quindi, sono state evidenziate una serie di criticità correlate al rapporto tra piani e programmi settoriali in quanto possono verificarsi duplicazioni dei contenuti.

In relazione alla VAS di piani territoriali di area vasta, si segnala come spesso non sia chiaro il quadro di riferimento che definiscono per la pianificazione subordinata e quali questioni ambientali siano più efficacemente trattabili in quello specifico piano o programma piuttosto che in altri.

Quanto agli aspetti correlati alla partecipazione pubblica e alla collaborazione istituzionale vanno segnalate alcune criticità correlate alla difficoltà che le autorità pubbliche incontrano nel comprendere come la partecipazione pubblica debba influenzare la formazione del piano.

Un esempio significativo, al riguardo, giunge dal Regno Unito che costituisce da sempre un riferimento per la lunga e consolidata esperienza di coinvolgimento del pubblico nella pianificazione locale, nell'ambito di un sistema pianificatorio molto più improntato a logiche negoziali di quanto non lo siano quelli dell'area mediterranea. Infatti, nonostante le linee guida nazionali incoraggino le autorità locali a seguire nei propri processi di pianificazione il *Code of practice on consultation* (un documento ufficiale emanato dal Governo inglese per regolare e orientare le pratiche di consultazione del pubblico e dei portatori di interesse che non ha valore cogente accessibile sul sito www.bis.gov.uk/files/file47158.pdg), lo svolgimento e l'efficacia di processi di partecipazione dipendono molto dall'impegno e dall'*expertise* delle singole autorità procedenti e nel complesso non è chiaro come la partecipazione pubblica influenzi la formazione del piano. All'interno del Regno Unito un caso interessante è rappresentato dalla Scozia che nel 2005-2006 ha emanato una propria legislazione in materia di VAS e pianificazione territoriale: si tratta di uno dei rari casi in cui la legislazione nazionale

estende l'ambito di applicazione e rende più restrittive le disposizioni contenute nella Direttiva VAS. La legge scozzese, oltre ad estendere la VAS a quasi tutti i settori che ricadono nell'ambito delle competenze del governo scozzese, pone molta importanza al coinvolgimento diretto dei portatori di interesse e del pubblico ed al concetto di giustizia ambientale, assegnando proprio alla VAS un esplicito mandato per il perseguimento di questi obiettivi.

Questo ha determinato l'introduzione di alcuni elementi di indubbio interesse come la creazione del *SEA Gateway*, vale a dire un sistema di raccolta ed invio automatico *on line* di tutti i documenti di VAS (rapporti ambientali, piani, pareri dei soggetti con competenza ambientale, esiti della consultazione pubblica), nonché punto di accesso principale per la raccolta dei dati ambientali e il supporto metodologico per le autorità locali attraverso un "*SEA toolkit*". Questo sistema seppur abbia intensificato la partecipazione pubblica, tuttavia, fa emergere delle criticità correlate alla difficoltà di comprendere i meccanismi procedurali introdotti dalla VAS.

È stato segnalato, infatti, che le procedure previste dalla Valutazione Strategica spesso sembrano sovrapporsi con quelle già previste dalla legislazione in materia di pianificazione ed i piccoli gruppi e associazioni ambientali non riescono a seguire efficacemente processi decisionali complessi in condizioni di scarsità di tempo e limitate risorse umane e finanziarie. Ne consegue una scarsa comprensibilità per un pubblico non esperto del contenuto dei Rapporti ambientali. In tal senso potrebbe affermarsi che, al fine di coinvolgere le associazioni ed il pubblico interessato fin dalla fase di *scoping* (vale a dire quando le alternative strategiche sono ancora in discussione), sia auspicabile l'uso di tecniche comunicative più accessibili ad un vasto pubblico ed una maggiore armonizzazione dei differenti processi di consultazione previsti dalla normativa di piano e da quella relativa alla VAS. Il caso scozzese, proprio per le risultanze che ne emergono, è stato esaminato a fondo permettendo di giungere alla conclusione che l'obiettivo di contribuire alla giustizia ambientale attraverso la VAS, come è previsto dalla legislazione e dalle linee guida scozzesi, è da ritenersi utopico nell'ambito degli attuali sistemi decisionali.

Critiche sono emerse non solo con riferimento all'elemento della partecipazione pubblica, ma anche con riguardo all'inadeguatezza nella considerazione delle alternative di piano. L'elaborazione di alternative è stata da sempre considerata un'attività di difficile comprensione e attuazione da parte dei pianificatori anglosassoni. Questo proprio perché la considerazione di alternative così come definita nella Direttiva VAS

implica la riduzione dell'estrema complessità del percorso decisionale di pianificazione a un numero discreto e ben definito di opzioni, a fronte di un processo in realtà molto più articolato e soggetto a cicli di dialogo, negoziazione e conflitto. Si evidenzia una certa contraddizione fra l'esigenza di elaborare una gamma di alternative rispetto alle quali scegliere e, l'altrettanto importante, esigenza di prendere in considerazione solo quelle opzioni effettivamente realizzabili. Questa circostanza ha portato a due estremi: in principio le autorità locali si limitavano a formulare l'unica opzione strategica di sviluppo territoriale che consideravano realmente ed efficacemente percorribile; in seguito, le sentenze di annullamento dei piani hanno causato un'estrema incertezza e confusione fra pianificatori e amministratori spingendo verso l'estremo opposto, ovvero piani che presentano una moltitudine di alternative per un grande numero di aspetti, spesso di importanza secondaria, chiaramente irrealistiche ed elaborate *ex post* con il solo apparente intento di conformarsi alle indicazioni delle Corti. Queste difficoltà sono state attribuite in parte anche alle modifiche normative sulla pianificazione territoriale nel 2008 che rendono obbligatorio lo svolgimento di consultazioni solo sulla bozza finale del piano, mentre in precedenza era previsto anche un momento consultivo in una fase precoce del processo di pianificazione. Il risultato è che i pianificatori sono portati ad elaborare direttamente un piano nella versione semidefinitiva saltando il processo iniziale di definizione e discussione delle alternative. Lo stesso Governo, nel modificare in tal senso l'iter di formazione dei piani, riconosceva questo come un elemento da tenere sotto osservazione per verificarne gli effetti e l'efficacia. Per queste ragioni è stato suggerito un approccio alla generazione e selezione di alternative articolato in due momenti: in primo luogo andrebbero stabiliti quali sono i temi o gli obiettivi chiave rispetto ai quali generare alternative, anche in riferimento alla scala e alle caratteristiche del piano; successivamente, per ciascuno dei temi selezionati dovranno essere esaminate alcune alternative più di dettaglio. In conclusione, si afferma che la generazione di alternative dovrebbe rappresentare il fulcro di un processo di VAS inteso a promuovere lo sviluppo sostenibile dal momento che qualsiasi azione che si propone come sostenibile implica un cambiamento, cioè un modo di pensare ed agire, alternativo rispetto a quello dominante fino a quel momento.

Nel prosieguo della trattazione, si esamina lo stato di attuazione della normativa in materia di Valutazione strategica in diversi stati europei.

Schema grafico 12: Tabella metodologia di applicazione della normativa VAS nei Paesi Europei

	Tipologia di approccio alla VAS	Aspetti positivi	Aspetti negativi	Proposte per il modello dual track dell'Italia
Finlandia	Modello integrato	-Particolare rilievo assegnato al monitoraggio, con meccanismi di funzionamento flessibili -Sistema di supporto online denominato internet based toolkit		-sarebbe utile migliorare il supporto per la VAS
Francia	Dual track	-Le linee guida supportano l'individuazione degli indicatori da utilizzare per p/p	-si richiede la necessità di definire meccanismi di governance per i sistemi di monitoraggio al fine di tenere conto delle relazioni tra i diversi livelli territoriali	-Dare maggiore rilievo alla fase del monitoraggio
Germania	Modello integrato	-Concatenazione fra piani e programmi (tiering) - Maggiore coerenza prescrittiva e più alto livello di dettaglio -approccio normativo non vincolistico	-Avviate iniziative per migliorare i sistemi informativi ambientali e la condivisione di basi di conoscenza ai diversi livelli territoriali -a fronte di un sistema molto avanzato dal punto di vista della regolamentazione nella pratica si riscontrano poche esperienze di VAS e più casi di pianificazione territoriale	
Irlanda	Modello integrato	Assistenza tecnica e diffusione delle informazioni sui processi	Nessun approfondimento sul monitoraggio rispetto alla Direttiva	
Paesi Bassi	Modello integrato	La normativa è stata molto semplificata e vi è molto interesse sia per VIA che per VAS -Coordinamento amministrativo e concatenazione fra diversi livelli di valutazione sono oggetto di disposizioni molto dettagliate	Non è prevista la partecipazione pubblica nelle fasi di impostazione e orientamento della VAS -Nessuna particolare attenzione per la fase del monitoraggio	
Regno Unito	Modello integrato	-SEA Gateway=sistema di raccolta ed invio automatico online di tutti i documenti di VAS	-L'efficacia della consultazione dipende dalle singole autorità coinvolte -SEA toolkit difficoltà di comprendere i meccanismi procedurali della VAS a fronte dell'intensificazione della partecipazione pubblica -La legge scozzese è un raro esempio di applicazione più restrittiva della VAS	Sarebbe utile anche un sistema di raccolta dei dati online resi fruibili senza limitazioni
Portogallo		Approccio strategico delle linee guida che propongono l'uso di indicazioni da utilizzare negli strumenti di attuazione previsti dai p/p	-Si cerca di incentivare i processi di consultazione istituzionale e partecipazione del pubblico , anche nella fase di monitoraggio -Non si menziona in alcun modo la tipologia di indicatori da utilizzare o la loro funzionalità specifica (indicatori di stato o di performance7contributo del piano)	Suggerire un approccio strategico delle linee guida costituirebbe un supporto di importanza strategica
Repubblica Ceca	Dual track	-particolare apertura per la partecipazione del pubblico nel procedimento di VAS, ben oltre le previsioni della direttiva VAS	-difficoltà di reperimento dei dati di base ed in generale di dispersione dei dati nonostante l'Autorità Ceca per l'informazione ambientale dovrebbe essere la fonte ufficiale a livello centrale -Le Linee guida dell'Autorità competente non offrono elementi di effettivo supporto dal punto di vista metodologico	

Romania	Dual track	Sono stati pubblicati diversi manuali e linee guida che includono set di indicatori, ma che non sono presi in considerazione, perché si preferisce utilizzare quelli di contesto ambientale o quelli già utilizzati nei piani	-particolare rilievo assume la mancanza di dati adeguati, anche a causa di un'incompleta copertura territoriale e per questo nel 2007 è stato realizzato un database VAS di livello nazionale, attivo presso il portale dell'Agenzia Ambientale Nazionale	
Spagna	Dual track	Si cerca di integrare le procedure di monitoraggio nei piani VAS per evitare duplicazioni -massimo coinvolgimento delle comunità autonome nello sviluppo della normativa	Il ruolo del monitoraggio è più significativo a livello nazionale rispetto agli altri livelli territoriali -il quadro normativo è molto legato ad una visione della VAS impostata sul modello VIA, anche se le comunità autonome cercano di sviluppare modelli più evoluti (come ENPLAN) -si avverte la necessità di stabilire una base dati ambientali e per questo è stato definito un database pubblico che sviluppa modalità di condivisione di dati ambientali certificati e omogenei secondo un processo sempre in evoluzione -pochi dati in ordine ai rapporti di monitoraggio di p/p nonostante il database EIONET	
Ungheria	Dual track	la normativa nazionale fa esplicito riferimento alla valutazione dei programmi di sviluppo regionale e pone particolare attenzione alla tutela dei siti afferenti la rete Natura 2000.	-Accesso ai dati ambientali non è libero ma deve essere autorizzato dagli enti pubblici competenti -Non si registrano standardizzazione dei metodi utilizzati che variano di caso in caso ed in particolare per il monitoraggio	

Finlandia

La valutazione ambientale di piani e programmi è regolata dall'*Act on the Assessment of the Impacts of the Authorities' Plans and Programmes on the Environment (SEA Act)*, entrato in vigore il 1 giugno 2005.

La normativa prevede un obbligo generale per le autorità coinvolte di valutare gli effetti significativi di piani e programmi sulla salute umana, l'ambiente naturale, la biodiversità, l'ambiente costruito, il paesaggio e le risorse naturali e, con l'entrata in vigore del *SEA Act*, la normativa è stata integrata per gli aspetti relativi alla pianificazione territoriale.

Il processo di valutazione dei piani, già previsto originariamente nel "*Land Use and Building Act*", è stato modificato per accogliere le peculiarità della VAS, in particolare in riferimento all'analisi e valutazione delle alternative, alla prevenzione di effetti ambientali negativi, alla reportistica di piano (*plan report*) e alle procedure informatiche relative.

Con specifico riferimento al monitoraggio degli impatti di piani e programmi, si evidenzia che forma parte integrante dell'attuazione di piani e programmi e si specifica che, durante il processo di valutazione ambientale, devono essere definite le misure per il monitoraggio, da descrivere all'interno del rapporto ambientale.

Responsabile del monitoraggio è l'autorità procedente, che deve assicurare in modo perentorio che gli impatti ambientali causati dall'attuazione del piano o del programma siano monitorati al fine di prevenire e mitigare gli impatti ambientali negativi.

La norma sottolinea, inoltre, come il monitoraggio sia lo strumento migliore per prevenire efficacemente gli impatti ambientali potenzialmente preoccupanti e per identificare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti. Al monitoraggio si ascrive anche la possibilità di valutare l'efficacia delle misure di mitigazione, prevenzione e integrazione ambientale previste dal rapporto ambientale.

La normativa specifica anche che la struttura e i meccanismi di funzionamento del monitoraggio possono essere flessibili e consentire il monitoraggio simultaneo di diversi piani e programmi. In quest'ultima previsione in particolare è racchiuso il modo in cui la Finlandia ha risposto alla previsione della Direttiva inerente la non duplicazione delle attività di monitoraggio, secondo il principio della semplificazione normativa e procedurale.

Nel 2010 è stato definito il passaggio allo stato federale e le competenze sono passate alle regioni e, per questo motivo, sono stati costituiti dei centri per la ricerca ambientale che accorpano più regioni.

Come strumenti di supporto, sono disponibili linee guida che risalgono al 1998 (dopo il primo *Act* del 1994, che introduceva la valutazione ambientale, che non tengono conto delle modifiche intercorse con l'*Act* del 2005). E' stato, inoltre, predisposto un sistema di supporto online (*Internet based toolkit*) all'elaborazione e alla valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi.

Nell'ambito di quest'ultimo strumento, si evidenzia come le misure di monitoraggio debbano riguardare gli impatti valutati nel rapporto ambientale per i quali si ritiene necessaria un'attività di controllo continuo. Nella loro definizione è necessario tenere in considerazione almeno i seguenti quattro fattori:

1. identificazione degli indicatori necessari al monitoraggio degli effetti individuati;
2. definizione dei metodi di acquisizione dei dati (che tipo di informazioni siano necessarie, quali siano i metodi di acquisizione e come utilizzare le informazioni);
3. organizzazione e temporalizzazione delle attività di monitoraggio;
4. modalità di analisi dei dati, pubblicazione ed eventuale ri-orientamento del piano.

Schema grafico 13: Tabella recepimento direttiva VAS nei Paesi Europei

	Recepimento direttiva VAS/anno	Integrazioni alla normativa VAS/anno	Linee Guida istituzionali/anno
Finlandia	2004		2005
Francia	2004	2010	
Germania	2004	2013	
Irlanda	2012		Diverse di carattere generale
Paesi Bassi	2006	2010	
Regno Unito Scozia	2004	2010 2005-2006	2005
Portogallo	2007	2011	2012
Repubblica Ceca	2004	2011	2004
Romania	2004		2006 e 2007 e 2013
Spagna	2006	2011	Diverse delle comunità autonome
Ungheria	2005		n.d.

Francia

La valutazione ambientale di piani e programmi (*évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement - évaluation environnementale stratégique*) è stata introdotta nel diritto francese da un provvedimento normativo del 3 giugno 2004. Il decreto “*Urbanisme*” n° 2005-608 del 27 maggio 2005 focalizza l’attenzione sull’applicazione ai piani territoriali. Esso prescrive infatti che la VAS si applichi agli schemi di coerenza territoriali SCoT (*Schéma de cohérence territoriale*) e ai relativi piani urbanistici locali PLU (*Plan Local d’Urbanisme*) suscettibili di avere effetti significativi sull’ambiente. Un ulteriore decreto ne definisce le modalità applicative ad altri piani e programmi, in modifica a quanto originariamente previsto dal Codice Ambientale.

In tema di monitoraggio, la normativa prevede genericamente la necessità di definire un programma di monitoraggio da inserire all’interno del rapporto ambientale e un rapporto di monitoraggio periodico (*rapport sur le dispositif de suivi*) che ne evidenzi gli esiti. Documenti di indirizzo e pratiche, però, hanno significativamente contribuito alla riflessione a livello locale e nazionale.

In particolare, le linee guida per la valutazione ambientale strategica dei piani di gestione del territorio urbano (*Service de l’Économie, de l’Évaluation et de l’Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) 2011*) indicano chiaramente come la scelta e l’utilizzo degli indicatori debbano costituire un supporto alla diffusione di una informazione ambientale accessibile, oltre ad essere un aiuto alla valutazione e alla decisione. Emerge come l’obiettivo della valutazione non deve essere individuato nella definizione di un set di indicatori esaustivo della descrizione dello stato dell’ambiente o relativo a tutti i piani e programmi attivi su un’area, ma devono essere individuati quegli indicatori che meglio descrivono e rappresentano l’evoluzione degli aspetti ambientali coinvolti nell’attuazione del piano e l’impatto su di essi indotto dalle azioni promosse.

La scelta degli indicatori e la loro interpretazione necessitano di un partenariato tra organizzazioni ed enti che producono i dati di livello locale, regionale o anche superiore. Si prevede la necessità di definire dunque dei meccanismi di *governance* necessari all’effettiva attivazione dei sistemi di monitoraggio, che tengano adeguatamente in conto le relazioni tra i diversi livelli territoriali e della pianificazione.

In quest’ottica di relazione tra i diversi livelli territoriali e di definizione di quadri di riferimento può essere letta la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, adottata nel 2010 e che copre un orizzonte temporale triennale, poi periodicamente aggiornato che

fornisce, nelle intenzioni del legislatore, un quadro di riferimento comune per l'azione e la valutazione delle politiche pubbliche. La strategia è corredata da un nucleo di indicatori di riferimento (indicatori di sviluppo sostenibile), che ne descrivono la qualità dell'attuazione. Ad essi si correlano una serie di indicatori territoriali, con la finalità di costruire un sistema complesso di monitoraggio dell'attuazione a scale diverse. Per ciascuno dei dieci temi affrontati, la strategia contiene una descrizione di contesto, degli obiettivi di sostenibilità e uno o più indicatori in grado di descriverli.

Germania

La legislazione tedesca è costituita da testi unici, che vengono emendati ogni volta si rendano necessarie modifiche e integrazioni. La Germania ha dunque recepito a livello federale la Direttiva 42/01 attraverso l'integrazione della normativa esistente in due atti separati:

- l'integrazione dell'esistente Legge Federale sulla VIA entrata in vigore nella versione emendata il 29 giugno 2005 e nella versione attuale il 25 luglio 2013;
- l'integrazione del Codice Federale in materia di edilizia (ed urbanistica) attraverso specifiche previsioni in materia di VAS applicata alla pianificazione urbanistica e territoriale, entrato in vigore nella versione emendata il 20 luglio 2004.

I Länder hanno prodotto proprie regolamentazioni, poiché nel sistema normativo tedesco la legislazione di livello federale costituisce un quadro di riferimento.

La Legge di coordinamento territoriale (articolo 9, comma 4) chiarisce quali sono i responsabili del rispettivo livello per il monitoraggio della valutazione ambientale, considerando alla medesima stregua sia la VAS che la VIA: le misure del monitoraggio devono essere effettuate da parte degli enti nominati dalle rispettive leggi dei Länder, e se non nominati in quella sede, dagli enti pubblici responsabili o nominati nel piano di coordinamento territoriale di riferimento. Il Codice per l'edilizia tedesco, per esempio, attribuisce direttamente ai Comuni l'incarico del monitoraggio degli effetti ambientali che derivano dall'attuazione dei piani urbanistici comunali. In questo caso, non si fa specifico riferimento alla VAS, ma al monitoraggio nelle valutazioni ambientali in generale. Il Codice stabilisce, inoltre, la necessità di dare attuazione alle misure di monitoraggio descritte nel rapporto ambientale e di garantire un'adeguata informazione sui risultati. In particolare, si chiarisce come gli effetti negativi inaspettati possano non essere stati adeguatamente previsti dal rapporto ambientale. In questo senso il monitoraggio espleta, anche, la sua funzione di controllo della qualità dei rapporti ambientali e orienta l'elaborazione dei rapporti successivi.

Dal punto di vista dei soggetti, si specifica come tutti gli enti detentori di dati ai diversi livelli territoriali in qualche modo interessati dal piano urbanistico devono partecipare alle attività di monitoraggio e sono obbligati a rendere disponibili le informazioni ambientali in loro possesso. In particolare, i soggetti preposti alla raccolta di dati ambientali per soddisfare esigenze normative esterne alla VAS (controllo dello stato

dell'ambiente) sono tenuti alla trasmissione dei dati che interessano il piano in oggetto. La relazione tra i diversi livelli territoriali avviene tramite i dipartimenti tematici.

Analogamente alla realtà austriaca, in Germania l'approccio normativo non è legato a un'ottica vincolistica. La definizione di documenti di indirizzo, in particolare a livello di Land, e un lavoro molto approfondito sulle basi-dati consentono una varietà di pratiche interessanti sul tema. Diverse sono le iniziative in atto in questo senso, soprattutto per la gestione delle relazioni e delle informazioni tra il livello federale e quello provinciale dei Länder.

La metodologia adottata, generalmente, prevede un approccio quali-quantitativo strutturato attraverso domande (secondo il modello della *checklist*).

Dal punto di vista dei dati ambientali a servizio della pianificazione e della valutazione ambientale, la Germania ha attivato da tempo iniziative per la costruzione di basi di conoscenza condivisa ai diversi livelli territoriali.

In particolare, è stata avviata un'iniziativa dei *Länder* per la condivisione di indicatori di base, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro composto dai diversi enti e uffici responsabili per l'ambiente a livello di *Land* e di Stato Federale che ha definito una lista di 24 indicatori di sostenibilità, approvati per la prima volta nel 2004 dalla conferenza dei ministri dell'ambiente.

Un ulteriore gruppo di lavoro tematico composto da rappresentanti di Federazione e *Länder* interagisce con il primo, occupandosi anche dei sistemi informativi ambientali. Il gruppo "Clima, Energia, Mobilità, Sostenibilità" raccoglie il risultato dei diversi gruppi di lavoro e mette insieme i sistemi di dati esistenti ai diversi livelli territoriali, con l'obiettivo di armonizzare i dati e le informazioni ambientali disponibili, così Infine, la Conferenza dei ministri dell'ambiente (di *Länder* e Stato Federale) ha definito una lista di *core indicators* articolati territorialmente come i diversi approcci e le attività in materia di informazione e monitoraggio ambientale.

Fonti critiche ravvisano come lo stato di attuazione della VAS in Germania possa essere definito ambivalente. A fronte di un sistema regolativo e di indirizzo particolarmente avanzato, specie a livello dei *Länder*, la pratica mostra esperienze diverse, ma la maggior parte dei casi è relativa alla pianificazione territoriale.

Irlanda

La direttiva VAS è stata recepita in Irlanda attraverso due processi di normazione paralleli (EPA Ireland, 2012):

1. per i piani urbanistici territoriali si tratta delle *Planning and Development (Strategic Environmental Assessment) Regulations 2004*, modificate e integrate nel 2011;
2. per tutti gli altri settori di pianificazione e programmazione si fa riferimento alle *European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004*, anch'esse sottoposte a revisione nel 2011.

Le caratteristiche salienti della *governance* dei processi di VAS, così come prefigurati nella normativa vigente in Irlanda, includono:

- . coincidenza fra autorità competente per la VAS e autorità procedente;
- . individuazione di un numero limitato di soggetti competenti in materia ambientale e di enti territoriali interessati;
- . intensa attività di assistenza tecnica (soprattutto in termini di elaborazione di linee guida e quadri di riferimento) e diffusione delle informazioni sui processi, con il coordinamento dell'agenzia per la protezione dell'ambiente (*Environmental Protection Agency - EPA*) che, in assenza di un soggetto analogo all'autorità competente prevista dalla normativa italiana, assume un ruolo centrale.

Gli enti che devono essere consultati possono essere raggruppati nelle seguenti categorie:

1) enti che devono essere obbligatoriamente consultati in ogni procedimento di VAS:

Environmental Protection Agency (EPA);

Government of Ireland, Department of the Environment, Community and Local Government;

2) enti che devono essere consultati in ogni procedimento di VAS relativo a piani o programmi che possano avere un impatto significativo sulle materie di rispettiva competenza:

Government of Ireland, Department of Agriculture, Fisheries and Food;

Government of Ireland, Department of Communications, Energy and Natural Resources;

Government of Ireland, Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht;

3) enti che devono essere consultati solo nei procedimenti di VAS relativi a piani urbanistici e territoriali: autorità locali con riferimento a quella che svolge il ruolo di autorità procedente;

4) enti che devono essere consultati quando il piano o programma sottoposto a VAS possa comportare effetti transfrontalieri: per l'Irlanda del Nord, la *Strategy Unit, Northern Ireland Environment Agency, Department of the Environment*; per il Galles, il *Welsh Government's historic environment Service, il Countryside Council for Wales e l'Environment Agency*; per la Scozia, il responsabile dell'*SEA Gateway, Environmental Assessment Team, Directorate of Built Environment*; per l'Inghilterra, *English Heritage, Environment Agency e Natural England*.

Per quanto riguarda in modo specifico il monitoraggio, la normativa vigente riproduce fedelmente le previsioni della direttiva VAS; solo con riferimento ad una categoria di piani territoriali e urbanistici (*development plans*), si può individuare una disposizione più specifica, relativa all'integrazione del monitoraggio VAS nel monitoraggio dei piani urbanistici e territoriali, da cui discende una possibile maggiore influenza del monitoraggio sui processi decisionali, in virtù dell'obbligo imposto ai dirigenti delle autorità locali responsabili dell'attuazione di un piano di riferire al consiglio della medesima autorità, entro due anni dalla data di approvazione in merito al grado di raggiungimento degli obiettivi.

Paesi Bassi

Si può ritenere che la prima introduzione della VAS nei Paesi Bassi, ancorché non formalmente esplicita, risalga al 1987, quando la Valutazione di impatto ambientale fu recepita ufficialmente nel quadro normativo nazionale con uno specifico decreto, a sua volta facente parte di un complessivo *Environmental Management Act*.

L'ambito di applicazione della normativa sulla valutazione ambientale, infatti, non era limitato ai progetti di singole opere (come è solito per la VIA) ma si estendeva anche ad alcune categorie di piani e programmi, fra le quali i piani nazionali per la gestione dei rifiuti, quelli per la produzione di elettricità, e quelli per la gestione delle risorse idriche, e i piani territoriali regionali.

La direttiva VAS veniva poi recepita attraverso una modifica all'*Environmental Management Act*, vigente a partire dal 28 settembre 2006, nonché con le conseguenti modifiche alle previsioni regolamentari del decreto sulle valutazioni ambientali.

In seguito, sono state adottate alcune innovazioni normative improntate alla semplificazione amministrativa, le quali hanno comportato anche l'abrogazione di una serie di norme più esigenti rispetto alle previsioni delle direttive comunitarie.

La sorte delle relazioni fra VIA e VAS riveste particolare interesse nell'evoluzione del quadro normativo olandese: le due forme di valutazione, in origine indistinte, furono separate in virtù del recepimento della direttiva VAS (nel 2006), per poi confluire nuovamente (nel 2010) in una concezione unica di valutazione ambientale che, piuttosto che distinguere i piani dai progetti, differenzia l'applicazione degli strumenti in base alla complessità delle trasformazioni previste. In tale prospettiva, i piani, se assoggettati a valutazione anche in esito ad una verifica preventiva, sono sempre instradati nell'iter procedurale completo, mentre i progetti possono usufruire di un canale amministrativo semplificato.

Il coordinamento amministrativo e la concatenazione fra i diversi livelli di valutazione ambientale sono oggetto di dettagliate disposizioni che in particolare prevedono:

- il coordinamento di fasi specifiche delle procedure di VIA e di VAS, ad esempio in materia di consultazioni pubbliche;
- il coordinamento dei processi decisionali, fra cui le autorizzazioni ambientali, i titoli abilitativi alla realizzazione ed esercizio dei progetti e l'approvazione dei piani e delle relative modifiche.

Le procedure integrate sono obbligatorie nel caso di modifiche a piani direttamente ed esclusivamente funzionali alla realizzazione di un progetto, mentre laddove il piano

determini il quadro di riferimento per l'approvazione di uno spettro più ampio di progetti, l'integrazione deve essere richiesta e comporta l'estensione dell'oggetto della VIA a tutti i progetti. Inoltre, e con una valenza generale, l'integrazione comporta sempre l'applicazione delle procedure più complete, in modo che siano sempre soddisfatte le disposizioni di entrambe le normative VIA e VAS.

La competenza per la VAS è assegnata alle autorità amministrative ai diversi livelli: nazionale, regionale e locale. A livello nazionale, l'autorità competente è individuata nel Ministero per le Infrastrutture e l'Ambiente. Il processo di VAS prevede sempre l'espressione di un parere obbligatorio da parte della *Netherlands Commission for Environmental Assessment* (NCEA), un organo tecnico indipendente istituito nel 1987 che opera convocando un gruppo di esperti specifico per ogni piano, programma o *policy*. Le raccomandazioni di tale Commissione, rivolte all'autorità competente per la VAS (che di norma non coincide con l'autorità procedente), sono espresse alla luce del mandato valutativo definito nella fase di impostazione e orientamento (*scoping*), e si estendono anche al controllo di qualità dei contenuti del rapporto ambientale.

Per quanto concerne il monitoraggio, nella normativa non si riscontrano disposizioni originali rispetto a quanto previsto nella direttiva VAS. A differenza della VIA, la VAS nei Paesi Bassi non contempla la partecipazione pubblica nelle fasi di impostazione e orientamento, con particolare riferimento all'individuazione delle alternative da valutare, il che determina un iter procedurale più fluido che, a differenza che per i progetti, non deve arrestarsi ogni volta che una modifica alla proposta iniziale (come per i progetti) imporrebbe una nuova fase di informazione e consultazione pubblica. Inoltre, gli indirizzi ministeriali richiedono un minore livello di dettaglio nella identificazione, caratterizzazione e valutazione degli impatti, in quanto la VAS si colloca a monte di decisioni ad una scala minore cui si applica la VIA. In sintesi, la VAS nei Paesi Bassi si configura come una procedura relativamente aperta, volta a rafforzare la qualità ambientale dei processi decisionali introducendo delle garanzie procedurali nelle fasi precoci della pianificazione e della programmazione.

Regno Unito

Nel Regno Unito, la direttiva VAS è stata recepita attraverso quattro differenti atti normativi, uno per ognuno dei paesi che lo costituiscono. Tuttavia, l'ambito di applicazione dell'*Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations* 2004, oltre ai piani e programmi che interessano l'Inghilterra, si estende a quelli che riguardano due o più paesi del Regno, e di conseguenza include anche gli strumenti relativi all'intero territorio nazionale. Prima del recepimento della normativa comunitaria, sin dai primi anni '90 del secolo scorso, si riscontravano delle forme di Valutazione Ambientale "strategica", sia sotto forma di "*national policy appraisal*" sia nel settore della pianificazione territoriale a livello locale e regionale, formalizzato nella versione attuale con il *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004, con il quale veniva introdotta una forma di valutazione integrata definita "*Sustainability Appraisal*". Con l'avvento della nuova coalizione di governo nel 2010, l'orientamento al decentramento amministrativo dell'esecutivo in carica si è manifestato anche attraverso la scelta di abolire il livello intermedio di pianificazione – quello regionale – seguendo un processo a due fasi (*United Kingdom Government, Department for Communities and Local Government, 2012*)³⁶:

1. la sezione 109 del "*Localism Act*", entrato in vigore il 15 novembre 2011, dispone l'abolizione del livello regionale di pianificazione e la soppressione delle "*Regional authorities*";
2. in seguito, ma soltanto in subordine al completamento di una VAS, si procederà alla revoca delle singole strategie regionali.

Questa situazione dai profili apparentemente paradossali, ovvero l'effettuazione di una VAS non già per un nuovo piano ma per l'eliminazione di un piano esistente, in realtà trova piena legittimazione nelle statuizioni della Corte Europea di Giustizia, e costituisce al tempo stesso un interessante banco di prova per il monitoraggio.

Le caratteristiche salienti della *governance* dei processi di VAS, secondo la normativa vigente in Inghilterra, fanno coincidere l'autorità competente per la VAS e autorità precedente e individuano un numero limitato di soggetti competenti in materia ambientale e di enti territoriali interessati, prevedendo un'intensa attività di elaborazione di linee guida.

Gli enti che devono essere consultati possono essere raggruppati in due categorie:

³⁶ Environment Agency UK, "*Advice on Strategic Environmental Assessment and good practice*". Anno 2013, www.environment-agency.gov.uk/research/policy/32903.

1) enti che devono essere obbligatoriamente consultati in ogni procedimento di VAS:

-*Environment Agency*;

-*English Heritage* (l'agenzia preposta alla tutela del patrimonio culturale);

-*Natural England*, che ha avuto origine nel 2006 in seguito alla fusione fra *English Nature* e la *Countryside Agency*;

2) enti che devono essere consultati quando il piano o programma sottoposto a VAS possa comportare effetti transfrontalieri:

-per l'Irlanda del Nord, il *Department of the Environment*;

-per il Galles, il *Countryside Council for Wales* e la *National Assembly for Wales*;

-per la Scozia, i Ministeri Scozzesi, la *Scottish Environment Protection Agency* e lo *Scottish Natural Heritage*.

Portogallo

La Direttiva 42/01 è stata recepita in Portogallo attraverso il Decreto Legge 232/2007, poi modificato ulteriormente integrato in relazione all'aspetto della partecipazione del pubblico ai processi di valutazione di piani e programmi dal Decreto Legge 58/2011, che recepisce la Direttiva 2003/35/CE.

La Normativa di recepimento della direttiva europea sancisce la diversità di funzione della Valutazione Ambientale di piani e programmi rispetto alla valutazione di progetti. Nonostante la chiarificazione normativa e la definizione di linee guida che supportano un approccio strategico alla VAS, recenti attività di revisione dei processi in corso da parte dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente portoghese rivelano come l'approccio maggiormente diffuso intende la VAS in ottica VIA, specie nell'ambito della pianificazione urbanistica e territoriale.

La numerosità dei processi di VAS inerenti la sfera della pianificazione territoriale ha spinto il Direttorato Generale per la Pianificazione Territoriale e lo Sviluppo Urbano all'emanazione di linee guida specifiche con contenuti principalmente procedurali.

La struttura della pianificazione in Portogallo prevede per le diverse tipologie di piani esistenti processi e procedure per il controllo della qualità, il monitoraggio e il *follow up* dell'attuazione. Ciascuna municipalità deve produrre su base biennale un rapporto sullo stato del proprio territorio (*State of Territory Report*) che viene menzionato all'interno dei documenti di indirizzo come fonte di informazioni essenziali, ma anche come meccanismo fondamentale da cui estrapolare i dati per il monitoraggio VAS.

Le linee guida del 2012, emanate dall'Agenzia per la Protezione Ambientale, incentivano processi di consultazione istituzionale e partecipazione del pubblico condivisi per il piano e la VAS, anche in fase di monitoraggio.

L'approccio strategico delle linee guida propone l'uso di indicazioni (*guidelines*) all'interno dei processi di VAS, da utilizzare negli strumenti di attuazione previsti dal piano e nei progetti attuativi, anche soggetti a VIA. Si rileva la necessità di definire un programma per l'attuazione (*follow up programme*) che contenga orientamenti per la pianificazione attuativa, il monitoraggio e la *governance*.

Le indicazioni per il monitoraggio devono essere associate a indicatori in grado di descriverli e di soddisfare le condizioni poste. Le indicazioni fornite puntano alla selezione di un numero ristretto di indicatori (circa 20 come numero sufficiente). Non si

menziona, in alcun modo, la tipologia di indicatori da utilizzare o la loro funzionalità specifica (indicatori di stato o di performance/contributo del piano).

Le indicazioni per la *governance* sono orientate ad assicurare la cooperazione e la condivisione di responsabilità nel corso dell'attuazione del piano. Il programma di attuazione a questo fine deve contenere una lista di organizzazioni potenzialmente coinvolte in fase di realizzazione degli interventi e definire per ciascuna di esse una o più indicazioni che possano supportare il proprio ruolo.

Repubblica Ceca

La Direttiva 42/01 è stata recepita nella Repubblica Ceca nel 2004, attraverso modifiche sostanziali al *EIA Act 100/2004*, introducendo elementi di procedura e di contenuto relativi alla valutazione di piani e programmi. L'autorità competente (*SEA supervising authority*) viene individuata quale responsabile per la determinazione dell'ambito della valutazione e per la scelta dei metodi valutativi, elaborando un riferimento specifico per il piano in oggetto (*specific concept*).

In linea teorica, la stessa autorità competente dovrebbe occuparsi di verificare l'effettiva attivazione delle misure di monitoraggio, ma la pratica mostra come questa previsione rimanga spesso inevasa.

L'Autorità con competenza in materia di ambiente ha prodotto nel 2004 delle linee guida ufficiali, che focalizzano aspetti principalmente procedurali ma non offrono elementi di effettivo supporto dal punto di vista metodologico.

I dati di base (*baseline*) sono generalmente disponibili, sebbene si riscontri un problema di dispersione tra i diversi soggetti detentori. In teoria, l'Agenzia Ceca per l'Informazione Ambientale dovrebbe rappresentare la fonte ufficiale dei dati a livello centrale, ma è a volte complesso avere a disposizione dati su temi e problematiche specifiche. I piani locali e regionali di tipo territoriale non analizzano questo problema focalizzando gli impatti delle proposte di azione specifiche e valutando tramite indicatori di processo e di contributo gli effetti indotti (per es. impatti sul suolo, superficie territoriale sottratta, etc. etc.).

Non esiste, infatti, una lista di indicatori approvata e ufficiale ed ogni VAS lavora su una diversa categoria di indicatori e produce una propria lista, in relazione alle esigenze specifiche del piano. Tuttavia, si assiste a una generale tendenza ad affidarsi a set di indicatori sperimentati e credibili, fattore che comporta l'utilizzo di indicatori abbastanza simili nelle diverse VAS.

La normativa nazionale della Repubblica Ceca mostra una particolare apertura per la partecipazione del pubblico nel procedimento di VAS: prevede, infatti, diverse finestre di apertura al processo partecipativo, ben oltre le previsioni della Direttiva europea. È stato predisposto un Sistema Informativo web ampiamente accessibile che permette ad individui e organizzazioni di raccogliere e presentare istanze e pareri rispetto alle VAS in corso. La possibilità di ampliare tale modalità di relazione, oggi prevista in fase di *scoping* e a valle del rapporto ambientale, appare una dimensione importante di rafforzamento del monitoraggio, specie in ragione del ruolo dell'autorità competente.

Romania

In Romania sin dall'anno 2000 un provvedimento con carattere imperativo prevedeva il coinvolgimento del pubblico nella preparazione di piani, programmi, regolamenti e politiche. Il primo atto normativo di trasposizione della Direttiva 42/01 è stato approvato nel 2004 (*Government Decision 1076/2004*). All'atto di recepimento ha fatto seguito un'ordinanza ministeriale che include una lista non esaustiva di piani e programmi da sottoporre a VAS.

Le responsabilità relative a VAS e VIA sono in Romania condivise tra la Direzione per il controllo dell'inquinamento e dell'impatto ambientale, presso il Ministero dell'Ambiente e delle Foreste (MoEF) e l'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'ambiente (NEPA), nonché dalle loro articolazioni territoriali.

Nel 2006 è stato approvato il manuale per le procedure di valutazione ambientale, con contenuti di tipo principalmente procedurale.

Diversi documenti di indirizzo sono stati prodotti a livello nazionale. Un primo manuale sulla procedura VAS è stato elaborato nel 2006, cui ha fatto seguito un documento specifico sull'applicazione della VAS alla politica di coesione 2007/2013. Cinque ulteriori manuali sono stati redatti, il primo piano si presentava con un approccio più generico mentre gli altri erano riferiti a temi specifici (energia, pianificazione territoriale, aree industriali e trasporti). I documenti in linea generale includono set di indicatori, ma sono raramente utilizzati nella pratica. Al contrario, si predilige l'utilizzo di indicatori già contenuti nei piani o indicatori di contesto ambientali.

In linea teorica, i rapporti di monitoraggio di piani e programmi, di norma elaborati a cadenza annuale, devono essere resi disponibili sul sito dell'autorità ambientale anche se, in realtà, ciò avviene solo raramente.

I risultati del monitoraggio, operato dall'autorità procedente, devono essere sottoposti alle autorità ambientali del livello amministrativo pertinente. Gli esiti del monitoraggio devono essere, inoltre, trasmessi all'Ispettorato Ambientale, responsabile di attività di controllo e vigilanza.

Una problematica estremamente rilevante in Romania è la mancanza di dati adeguati, anche se, da quelli disponibili, emergono profili di interesse per quanto riguarda la relazione tra le procedure di VIA, VAS e VINCA, nonché tra i relativi monitoraggi. La disponibilità di dati adeguati per le valutazioni ambientali rappresenta in linea generale un profilo problematico per la Romania, a causa di un'incompleta copertura territoriale, nonché a causa della mancanza di aggiornamenti e di controlli di qualità del dato. Si

incontrano, inoltre, difficoltà procedurali nell'attività di reperimento dei dati ambientali e in generale una scarsa propensione alla condivisione del dato. I rapporti sullo stato dell'ambiente, elaborati a livello locale, regionale e nazionale, rappresentano la fonte principale dei dati. Le maggiori criticità si rilevano in generale sul tema della biodiversità, anche a causa dell'incompletezza delle informazioni inerenti le aree naturali protette.

Per far fronte alle difficoltà di reperimento dei dati, nel 2007 è stato messo a punto un *database* VAS di livello nazionale, finalizzato alla raccolta di informazioni ambientali rilevanti e attivato presso il portale della Agenzia Ambientale Nazionale. Il *database* è attualmente in uso presso le Amministrazioni, anche se ancora risulta complesso avere un supporto risolutivo alle attività di valutazione.

Spagna

La Spagna ha recepito la Direttiva 42/01, con legge nazionale n. 9/2006, con un ritardo di due anni rispetto al limite temporale previsto. Prima del recepimento formale, sono state condotte attività di applicazione sperimentale della Direttiva a due piani di livello strategico: il Piano Strategico Infrastrutture e Trasporti (*Plan Estratégico Infraestructuras y Transporte*) e il Programma di Azione d'emergenza dei Bacini del Mediterraneo (*AGUA Programme*). La struttura della norma nazionale prevede la presenza di due soggetti principali che interagiscono nel processo di VAS, l'autorità competente (*òrgano promotor*) e l'autorità ambientale (*òrgano ambiental*). L'autorità competente per il livello nazionale è individuata nel Ministero dell'Agricoltura, l'Alimentazione e l'Ambiente³⁷. Per tutti gli altri livelli, l'autorità deve essere individuata tra organi costituiti o da costituirsi ex novo. L'autorità competente elabora o collabora alla definizione della *memoria ambiental*, e partecipa attivamente alle attività di monitoraggio.

Per il livello nazionale, l'Autorità competente (MMA) ha un ruolo maggiormente significativo in fase di monitoraggio, potendo richiedere informazioni necessarie alla verifica degli effetti ambientali prodotti rispetto a quanto riportato nel rapporto ambientale. La possibilità di articolare il monitoraggio rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali viene posta come opzione nell'ambito del monitoraggio indiretto degli effetti ambientali significativi, alla stregua del monitoraggio delle misure di mitigazione.

La legge nazionale pone, infine, l'accento sulla necessità di non duplicazione delle procedure di valutazione ambientale e dei relativi monitoraggi. A questo fine, si guarda con favore alla possibilità di integrare i monitoraggi ai sensi della VAS all'interno dei più ampi monitoraggi previsti dalle normative di riferimento di piani e programmi.

Le Comunità Autonome sono state attivamente coinvolte nel processo di definizione dei contenuti della legge nazionale. La legge, inoltre, assegna loro un ruolo chiave nell'attuazione dei contenuti della Direttiva, avendo responsabilità amministrativa diretta in materia di definizione, attuazione e monitoraggio della VAS sul proprio territorio. La maggior parte delle Comunità Autonome ha sviluppato un proprio quadro normativo regionale in materia a partire dal 2006.

I quadri normativi sono per lo più legati a una visione della VAS impostata sul modello della VIA, i dispositivi regolano, infatti, nel medesimo atto entrambe le procedure.

³⁷<http://www.murciaenclaveambiental.es/marzo-2006.htm> e www.cma.gva.es/web/

La *Comunidad de Catalunya* in particolare ha sviluppato un quadro maggiormente articolato rispetto agli altri (*ley 6/2009*), che prevede un Report Preliminare di Sostenibilità, previsto prima del Rapporto Ambientale. Il campo di applicazione della VAS include, anche, alcuni piani e programmi privati. La stessa Comunità ha strutturato un quadro metodologico peculiare nel panorama spagnolo, formulando indicazioni specifiche per la pianificazione urbanistica, le acque, i trasporti, l'energia e la mobilità. Tali documenti sono stati redatti con un taglio estremamente operativo, di supporto ad amministratori, ma sembrano mancare di un approccio strategico complessivo. Non si ravvisano infatti indicazioni e riflessioni inerenti la valutazione degli impatti, in particolare rispetto a quelli complessi e cumulativi. Proprio tale carenza induce ad affrontare il processo di VAS in maniera molto simile a una procedura di VIA.

La *Comunidad Autónoma de Valencia* ha adottato le stesse linee guida della Catalogna. Altre Comunità hanno adottato le linee guida del progetto ENPLAN, un progetto sperimentale di attuazione della direttiva VAS (di cui è riportato uno schema nel Capitolo 1). Sono poche le Comunità che hanno definito linee guida autonome, tra cui La Rioja e Murcia. Quest'ultima, in particolare, ha prodotto nel 2006 due tipologie di documenti. In una prima fase sono state elaborate otto guide tematiche articolate per tipologia di opera o progetto che propongono contenuti finalizzati agli studi ambientali in generale, riguardanti sia le procedure di VIA che di VAS e Valutazione di Incidenza (*estudios de impacto o incidencia ambiental, memorias e informes ambientales, estudios de repercusiones sobre la Red Natura 2000*, etc). Parallelamente è stata elaborata una guida per la valutazione ambientale di piani e programmi con effetti sull'ambiente (*Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas con incidencia en el Medio Natural*) nell'ambito del progetto ENPLAN.

La definizione di un nucleo di informazioni ambientali da utilizzare nell'ambito delle valutazioni ambientali è un'esigenza ripresa dalla normativa nazionale, in diverso modo recepita ed attuata in ambito nazionale e regionale. Alcune Comunità, infatti, hanno avviato dei progetti di sistematizzazione dei dati in portali regionali dedicati, ma la pratica ha livelli di diffusione diversi e difficilmente comparabili. A livello nazionale, la legge n. 9/2006 stabilisce la necessità di definire una base dati ambientale funzionale alle attività di valutazione. E' stato definito a questo fine un Database pubblico di indicatori ambientali (*Banco Público de Indicadores Ambientales – BPIA*) che sviluppa modalità di condivisione di dati ambientali certificati e omogenei, selezionati sulla base di tre criteri principali che sono:

- 1) la rilevanza rispetto alla conoscenza del quadro ambientale spagnolo e la loro capacità di contribuire all'aumento della consapevolezza e conoscenza ambientale da parte della società spagnola;
- 2) la disponibilità, prioritariamente presso fonti ufficiali o in alternativa, dove ciò non sia possibile, presso altri organismi il cui prestigio e la cui affidabilità siano pubblicamente riconosciuti;
- 3) la semplicità di interpretazione per la maggior parte della popolazione.

Si tratta di un progetto di elaborazione e diffusione dell'informazione ambientale del Ministero di Agricoltura, Alimentazione e Ambiente, realizzato nell'ambito della rete EIONET (*European Environment Information and Observation Network*). I sessantotto indicatori individuati sono riferiti al livello nazionale e coprono quattordici temi ambientali (acque, agricoltura, aria, coste e ambiente marino, disastri ambientali e tecnologici, economia verde, energia, abitazioni, industria, ambientale urbano, natura e biodiversità, pesca, rifiuti, suolo, trasporti e turismo).

La differenziazione su base regionale dei quadri normativi e metodologici rende molto complessa la restituzione di elementi di comparazione per le diverse VAS. Anche in riferimento al monitoraggio, ciascuna Comunità ha sviluppato modalità autonome che non consentono di tracciare un quadro complessivo. La ricerca di rapporti di monitoraggio non ha restituito risultati e il sito dell'autorità competente nazionale non contiene documenti relativi al monitoraggio di piani e programmi, fattori che portano a rilevare la difficoltà di dare effettivamente seguito ai presupposti normativi in materia.

Ungheria

Il quadro normativo in materia di VAS in Ungheria è determinato dalla *Government regulation 2/2005*. La norma fa esplicito riferimento alla valutazione dei programmi di sviluppo regionale nell'ambito delle politiche strutturali comunitarie, e pone particolare enfasi alla tutela dei siti afferenti alla rete Natura2000. Non si registrano documenti d'indirizzo e linee guida che affrontino esplicitamente il tema del monitoraggio, e le previsioni normative sono ricalcate su quelle della direttiva VAS. In generale, non si riscontra una standardizzazione dei metodi utilizzati, che si presentano altamente variabili da caso a caso, anche con riferimento al monitoraggio.

I programmi di monitoraggio inclusi nei rapporti ambientali presentano alcune caratteristiche salienti:

- 1) particolare attenzione alla prevenzione di effetti negativi imprevisti;
- 2) misure preventive e di mitigazione per contenere gli effetti negativi;
- 3) diffusione dei risultati del monitoraggio fra i soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico.

Il Parlamento Ungherese nell'ambito della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ha individuato gli obiettivi strategici che dovrebbero essere rispettati nella formulazione del bilancio e della programmazione dello sviluppo. La Strategia prevede anche l'introduzione di una valutazione preventiva di sostenibilità da applicare alle principali proposte legislative. Sebbene siano disponibili infrastrutture di dati territoriali e sistemi informativi ambientali, l'accesso non è libero se non previa autorizzazione degli enti pubblici competenti, per i quali, comunque, la redazione di un rapporto ambientale costituisce una motivazione legittima.

Nei programmi di monitoraggio si ritrovano indicatori di contesto, di processo (legati all'implementazione del piano) e di performance ambientale. Per quanto riguarda le informazioni a corredo degli indicatori e le relazioni che si stabiliscono fra essi e gli altri elementi dell'apparato valutativo, si riscontrano con maggiore frequenza dati sugli obiettivi di sostenibilità, sui valori-obiettivo e sulle soglie, nonché sui criteri per la valutazione delle alternative³⁸.

In merito alla *governance* dei processi di monitoraggio, le autorità procedenti ricorrono spesso ad esperti esterni per la conduzione dei processi di VAS e la redazione dei documenti. In questa fase non è prevista alcuna forma di partecipazione e si osserva un marcato scollamento con il processo decisionale, perché i rapporti di monitoraggio non

³⁸ ISPRA, Catalogo degli indicatori (2011 e successive integrazioni), www.isprambiente.gov.it

formano la base per decisioni successive nella filiera di pianificazione. La qualità della documentazione è altamente variabile, ma le sintesi non tecniche sono generalmente esaustive e comprensibili. I rapporti di monitoraggio sono pubblicati online, ma la loro accessibilità è spesso problematica.

Nonostante si riscontrino evidenti sovrapposizioni fra diversi schemi di monitoraggio, non si rilevano ancora strategie di integrazione.

Capitolo 3

3.1 La VAS in materia forestale nella Regione Calabria

Fra le Regioni italiane merita di essere presa in esame la procedura di attuazione della Vas nella Regione Calabria, in quanto è stata compresa l'importanza strategica che ne consegue per il territorio in materia urbanistica, tuttavia non sono state sfruttate le potenzialità che dalla stessa derivano non estendendo la normativa in questione ai piani e programmi relativi alla materia forestale.

La Legge Regionale della Regione Calabria n. 20/2014 recante “*modifiche ed integrazione alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1996, n. 9*” nell'art. 3, comma 1, lettera d), sostituendo il comma 10 dell'art. 7 della l. r. n. 45 del 2012, prevede, infatti, che “*nelle aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000 i piani di gestione forestale ed i piani poliennali non vanno assoggettati alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS) a norma dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 152/06 per come modificato dall'art. 4 undecies della legge 30 dicembre 2008, n. 205, e dell'art. 5, commi 8 e 7 del regolamento n. 16 del 6 novembre 2009 approvato con deliberazione della Giunta n. regionale n. 748 del 4 novembre 2009*”.

Al riguardo, deve effettuarsi una premessa in quanto, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3 della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, i piani di gestione forestale sono sempre sottoposti a VAS a meno che non riguardino l'uso di piccole aree a livello locale ritenute dallo Stato membro non tanto rilevanti dal punto di vista ambientale.

La Corte di Giustizia Europea in relazione a questo aspetto si è pronunciata affermando che la direttiva VAS ha lo scopo di assicurare un elevato livello di protezione

dell'ambiente e questo non coincide con il “massimo livello di protezione possibile”, essendo, evidentemente, meno rigoroso.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia ambientale autorizza gli Stati membri a stabilire delle misure di protezione “rinforzate” rispetto alla direttiva.

Risulta, quindi ragionevole che per i piani e programmi che utilizzano piccole zone a livello locale, le autorità competenti degli Stati membri possano procedere a un esame preliminare discrezionale, per verificare se un certo piano o programma sia suscettibile di avere un'incidenza notevole sull'ambiente e, di conseguenza, in caso di risposta positiva, imporre per tale piano o programma una valutazione ambientale.

Dunque, per “piccole zone a livello locale” deve intendersi quell'area definita con riferimento al dato oggettivo della superficie della zona interessata, a due condizioni. ossia il piano o programma deve essere elaborato o adottato da un'autorità locale (in contrapposizione ad un'autorità regionale o nazionale) e la zona interessata deve rappresentare un'area piccola rispetto all'ambito territoriale complessivo, facente capo all'autorità locale.

Tale principio ha trovato attuazione con la disciplina nazionale contenuta nel citato art. 6, comma 4, lettera c bis) del d. lgs. 152/06 ove si prevede l'esclusione dei piani di gestione forestale o strumenti equivalenti dalla procedura di VAS solamente quando questi siano riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale. Di conseguenza, solo una valutazione caso per caso della riconducibilità dei piani di gestione forestale e dei piani poliennali a tale tipologia potrà condurre ad una loro “sottrazione” alla procedura di VAS. Non risulta, pertanto, coerente alla citata disciplina statale la previsione aprioristica ed astratta di un'esclusione sulla base di un dato meramente quantitativo, occorrendo, invece, un accertamento da parte della Regione, caso per caso, della significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi concretamente

hanno capacità di produrre, come espressamente previsto dall'articolo 6, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006.

Si può ritenere che le disposizioni normative regionali sopra richiamate per quanto riguarda specificatamente la VAS relativa ai Piani Forestali operano un'indebita restrizione del campo di applicazione della disciplina nazionale in materia di valutazione ambientale strategica, di derivazione comunitaria³⁹.

Tuttavia, dal punto di vista giuridico deve affermarsi che il giudizio di revisione costituzionale della normativa in questione non ha dato i risultati sperati.

Con sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 5 novembre 2015 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine alla formulazione dell'art. 3 comma 1 della legge della Regione Calabria 16 ottobre 2014 n. 20 recante *“modiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012 n. 48, 8 luglio 2002 n. 24, 12 ottobre 2012 n. 45, 7 marzo 2000 n. 10, 17 maggio 1996 n. 9”*.

La disposizione impugnata sostituisce il comma 10 dell'art. 7 della legge della Regione Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, rubricata *“Gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale regionale”*, stabilendo che *«Nelle aree ricadenti all'interno della Rete Natura 2000 i piani di gestione forestale ed i piani poliennali non vanno assoggettati alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di valutazione ambientale strategica (VAS) a norma dell'articolo 6, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 per come modificato dall'articolo 4-undecies della legge 30 dicembre 2008, n. 205, e*

³⁹ Il dato riportato non si estende ai Piani antincendio in quanto la Regione Calabria ha un Piano AIB, valido per l'anno 2017, che è stato predisposto dalla U.O.A. "Politiche della Montagna, Foreste, Forestazione e Difesa del Suolo" - Dipartimento Presidenza della Regione Calabria, con il coinvolgimento del Sistema regionale AIB. Il Piano anche se riprende quello precedente, è stato comunque adeguato alle previsioni normative contenute nel recente D. Lgs 19 agosto 2016, n. 177 recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". In attuazione della normativa citata, sono state recepite le parti relative alla ridefinizione di ruoli e responsabilità delle figure impegnate nel Sistema AIB regionale. Sono stati aggiornati anche gli allegati e le cartografie, attraverso l'introduzione di nuovi elementi conoscitivi del territorio, ed infine è stata introdotta anche una suddivisione del territorio in sub aree, in base alle caratteristiche termopluviometriche derivanti dalle rilevazioni dell'ARPACAL – cfr. Piano AIB Regione Calabria pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria in data 31.07.2017.

dell'articolo 5, commi 6 e 7 del regolamento n. 16 del 6 novembre 2009 approvato con Delib.G.R. n. 749 del 4 novembre 2009»

La norma era stata impugnata in quanto non reca riferimenti né all'ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, né all'approvazione del piano di gestione forestale da parte della Regione. In tal modo, essa allargherebbe i casi sottratti alla VAS, prescrivendo che la deroga avvenga in via generale, anziché previa valutazione "caso per caso" della compatibilità del piano con i criteri della gestione forestale sostenibile.

Per tale via verrebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), e l'invasione sarebbe particolarmente significativa perché la disposizione impugnata ha per oggetto le aree costituenti la rete ecologica europea, denominata "Natura 2000", composta dalle zone speciali di conservazione e dalle zone di protezione speciale (SIC e ZPS), ove è necessario preservare gli habitat naturali, in accordo con le direttive 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva europea relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), e 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva europea concernente la conservazione degli uccelli selvatici – versione codificata).

Unitamente all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Carta Costituzionale, sarebbe perciò leso lo stesso art. 117, primo comma, in relazione all'art. 3 - paragrafo 3, della Direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, dalla quale si potrebbe desumere la sottoposizione a VAS dei piani di gestione forestale, salvo che essi riguardino piccole aree a livello locale.

La direttiva VAS sarebbe stata per tale parte attuata proprio dall'art. 6, comma 4, lettera c-bis), del D.Lgs. n. 152 del 2006, dalla cui lettera la norma impugnata si sarebbe formalmente discostata.

La Corte Costituzionale, tuttavia, ha dichiarato costituzionalmente legittima la norma della Regione Calabria, in quanto si limiterebbe a fare riferimento all'esclusione dalla VAS per i piani di gestione forestale previsti dalla suddetta norma nazionale e, quindi, non avrebbe sconfinato dalla competenza esclusiva statale in materia ambientale.

Il processo logico-giuridico condotto dalla Corte Costituzionale è formalmente corretto, in riferimento al caso ad essa sottoposto, ma dimostra che il vero problema non è da rinvenire nella formulazione della norma regionale, ma nella mancata comprensione delle potenzialità che la valutazione ambientale strategica apporta al territorio.

Una precisazione va fatta in ordine alla formulazione della normativa nazionale in questione, in quanto, nell'escludere i piani di gestione forestale, secondo la tipologia da essa definita non fa alcun riferimento alla lettera b) paragrafo 2 articolo 3 della direttiva VAS (norma peraltro ripresa anche dal D. Lgs 152/2006 alla lettera b) comma 2 articolo 6), secondo la quale se un piano o programma incide su un area sottoposta alla normativa sulla biodiversità (Direttiva 92/43/CEE) e, quindi, richiede una valutazione di incidenza, tale piano deve essere automaticamente sottoposto a VAS.

In questo modo, come peraltro affermato dalla Sentenza della Corte Costituzionale, i piani di gestione forestale come categoria generale (sia pure nell'articolazione definita dalla norma nazionale sopra citata) restano esclusi nella VAS, anche nel caso in cui incidano su siti tutelati dalla normativa in materia di biodiversità.

Capitolo 3

3.2 La VAS del Piano Forestale Generale nella Regione Piemonte

Per ragioni opposte a quelle per cui si è scelto di esaminare lo stato di attuazione della VAS dei Piani forestali nella Regione Calabria, è stato esaminato l'assetto regionale piemontese in materia di VAS.

Con delibera della Giunta Regionale del 23.01.2017 è stato approvato, infatti, il Piano Forestale Regionale per gli anni 2017-2027, a distanza di circa 30 anni dalla prima legge forestale regionale.

Questa normativa acquista una particolare rilevanza, in quanto si tratta di una delle normative regionali più recenti in materia.

Quanto alla Regione Piemonte si rileva che l'articolazione della pianificazione si suddivide in tre livelli (regionale, territoriale e aziendale) e che gli ecosistemi forestali necessitano di modalità gestionali, azioni di valorizzazione, tutela e ricostituzione in grado di sottolinearne al massimo la multifunzionalità.

Il Piano forestale regionale, ai sensi dell'art. 9 della Legge regionale n. 4/2009, ha validità decennale e rappresenta il quadro strategico e strutturale all'interno del quale sono individuati gli obiettivi e le politiche di pianificazione da perseguire nel periodo di validità.

Il piano forestale regionale è composto da:

- relazione, inventario e cartografia tematica delle foreste e delle relative infrastrutture;

- linee guida di politica per le foreste, ivi inclusi i settori prioritari di intervento e finanziamento
- individuazione delle aree forestali di riferimento per la pianificazione forestale territoriale;
- metodologie di verifica e valutazione dei risultati delle strategie adottate.

Il Piano Forestale Territoriale (PFT), ai sensi dell'art. 10 della legge regionale n. 4/2009, è finalizzato alla valorizzazione polifunzionale delle foreste e dei pascoli all'interno delle singole aree forestali individuate dal piano forestale regionale. Il suddetto Piano, sottoposto ad aggiornamento almeno ogni quindici anni, determina le destinazioni d'uso delle superfici boscate e le relative forme di governo e trattamento, nonché le priorità d'intervento per i boschi e/o i pascoli.

Il piano forestale aziendale (PFA), ai sensi dell'art. 11 della legge regionale n. 4/2009, è valido quindici anni e rappresenta lo strumento di programmazione e gestione degli interventi selvicolturali delle proprietà forestali e delle opere connesse.

Nella qualità di strumento operativo di gestione delle foreste rappresenta l'evoluzione del Piano di assestamento forestale e rispecchia l'esigenza di mantenere il livello di pianificazione particolareggiato in determinate realtà, caratterizzate da interesse nella continuità produttiva del bosco, nella valenza economica dei prodotti, nelle istanze della proprietà e/o di soggetti gestori (Consorzi Associazioni, Enti Parco, ecc.).

Nell'ambito del procedimento di redazione della Proposta di Piano Forestale Regionale, il Settore Foreste della Direzione Opere pubbliche, Difesa del suolo, Montagna, Foreste, Protezione civile, Trasporti e Logistica della Regione Piemonte, in coerenza con quanto previsto dalla Direttiva 2001/42/CE e dalla Parte II del Decreto Legislativo 152/2006, ha avviato il procedimento di valutazione ambientale strategica relativamente alla fase di specificazione, in data 21.04.2016, e con successive note ha provveduto a indire la consultazione dei soggetti con competenza ambientale, che hanno espresso il proprio

contributo, in particolare sulla portata delle informazioni ambientali da includere nel Rapporto Ambientale.

La prima documentazione predisposta per dare avvio alla fase di valutazione ambientale strategica è stata il documento tecnico preliminare di specificazione, che ha come obiettivo primario quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e adozione di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Queste sono le indicazioni fornite dalla direttiva VAS, in ragione del fatto che la valutazione ambientale strategica si configura come un processo continuo parallelo all'intero ciclo di vita del piano o programma, dalla sua elaborazione fino alla fase di attuazione, gestione e aggiornamento, con lo scopo di integrare la dimensione ambientale al pari di quella economia, sociale e territoriale.

La VAS, essendo un processo endoprocedimentale deve accompagnare tutta la fase di stesura del piano ma anche quella di attuazione. Come per ogni processo di VAS, è prevista la redazione di un rapporto ambientale contenente le informazioni necessarie ad individuare, descrivere e valutare i potenziali effetti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano o programma. Per la stesura e per i contenuti del rapporto ambientale devono essere consultate sia le autorità ambientali, enti e istituzioni con specifiche competenze sugli aspetti ambientali oggetto di valutazione, sia di pubblico interesse, persone fisiche, associazioni, gruppi portatori di interessi diffusi.

La partecipazione è, infatti, uno degli elementi più importanti del procedimento di VAS. Una partecipazione che non si esaurisce nella fase di valutazione *ex ante*, ma che prosegue *in itinere* con l'attività di monitoraggio dell'attuazione del Piano, per poi consentire *ex post* una valutazione sugli effetti prodotti dalle scelte con una conseguente retroazione, secondo il principio della ciclicità del processo programmatico.

Il documento tecnico preliminare affronta gli aspetti di carattere metodologico-procedurale e i contenuti e le indicazioni di carattere analitico e valutativo che saranno attuati con il Rapporto ambientale; quest'ultimo, poi, affiancherà la proposta di Piano Forestale Regionale. Si tratta in particolare dello stato dell'ambiente in relazione all'ambito di applicazione del piano e delle sue ripercussioni sul territorio, con un'analisi particolare delle possibili pressioni ambientali sia in termini negativi sia in virtù degli eventuali miglioramenti.

Le indicazioni contenute nel documento tecnico preliminare consentiranno l'individuazione e la descrizione delle informazioni di base, necessarie ad analizzare il contesto ambientale, evidenziandone criticità e opportunità, condizione indispensabile per l'individuazione dei corrispondenti indicatori per il monitoraggio ambientale.

Questo documento è rivolto alle autorità competenti in materia ambientale, al fine di determinare l'ambito d'influenza e il valore delle informazioni da introdurre nel successivo Rapporto ambientale.

Nel parere motivato espresso dalla Giunta regionale si legge che la Regione Piemonte ha avviato le procedure per la predisposizione del Piano Forestale Regionale 2017-2027, ai sensi dell'art. 9 della Legge Regionale 10 febbraio 2009, n. 4 "*Gestione e promozione economica delle foreste*"; la proposta di Piano è stata adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 25 luglio 2016, n. 51-3712.

Il Piano Forestale Regionale 2017-2027 è stato sottoposto a procedura di valutazione ambientale strategica ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, secondo le modalità operative previste dalla deliberazione della Giunta regionale 9 giugno 2008, n. 12-8931, contenente i primi indirizzi operativi per l'applicazione delle procedure in materia di VAS di piani e programmi.

Il Piano è stato assoggettato, anche, a Valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 - rubricato "*Regolamento recante attuazione della*

direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche”; la Valutazione di incidenza, secondo quanto disposto dall’art. 10, c. 3 del d.lgs. 152/2006, viene effettuata nell’ambito del procedimento di VAS.

L’autorità competente per la VAS, cui spetta il compito di esprimere il parere previsto deve essere motivato ai sensi dell’art. 15, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006, secondo quanto previsto dalla delibera della Giunta Regionale del 9 giugno 2008, n. 12-8931, è la Regione che svolge l’istruttoria tramite il proprio organo tecnico, istituito ai sensi dell’art. 7 della Legge Regionale n. 40/1998; la responsabilità del procedimento di VAS, per il caso in oggetto, è posta in capo al Nucleo centrale dell’organo tecnico, struttura incardinata presso il Settore Valutazioni ambientali e procedure integrate, al fine di assicurare la terzietà della valutazione, in quanto il Settore Foreste della Direzione Opere pubbliche, difesa del suolo, montagne, foreste, protezione civile, trasporti e logistica, competente per materia, è responsabile della redazione del Piano e del Rapporto Ambientale.

Per l’istruttoria in questione, sono state individuate quali strutture regionali interessate, componenti l’organo tecnico, le Direzioni Regionali Ambiente, Governo e Tutela del Territorio, Agricoltura, coesione sociale - competitività del sistema regionale, Opere pubbliche, Difesa del suolo, Montagne, Foreste, Protezione Civile, Trasporti e logistica, Promozione della cultura, del turismo e dello sport, con il supporto tecnico-scientifico dell’ARPA Piemonte.

La fase di specificazione della procedura di VAS del Piano Forestale Regionale 2017-2027 è stata avviata, ai sensi dell’art. 13 -comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006, dal Settore regionale Foreste, in data 21 aprile 2016; sulla base delle osservazioni e dei contributi ricevuti nella fase di specificazione, il Settore Foreste ha, quindi, elaborato il

Rapporto Ambientale ed ha provveduto all'integrazione della componente ambientale nei documenti di Piano, in corso di elaborazione.

Ai fini della partecipazione del pubblico e dei soggetti competenti in materia ambientale gli elaborati di Piano, il Rapporto Ambientale e relativa Sintesi non tecnica sono stati pubblicati sul sito della Regione Piemonte e resi disponibili per la consultazione per sessanta giorni a decorrere dal 28 luglio 2016, data di pubblicazione dell'avviso al pubblico, di cui all'art. 14, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006, sul supplemento ordinario n. 1 del Bollettino Ufficiale Regionale n. 30.

L'autorità procedente, di concerto con l'autorità competente, ha individuato e opportunamente consultato, quali soggetti con competenze ambientali interessati al procedimento di VAS, le Regioni confinanti vale a dire la Lombardia, Valle d'Aosta, Liguria e Emilia Romagna, le Province piemontesi, nonché la Città metropolitana di Torino, l'ANCI, l'UNCEM, l'ANPCI, le Soprintendenze Belle Arti e Paesaggio per il Comune e la Provincia di Torino e per le Province di Alessandria, Biella, Asti, Cuneo, Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli (ora Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio per la Città Metropolitana di Torino, per le Province di Biella Novara, Verbano-Cusio-Ossola e Vercelli e per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo), il Comitato Tecnico Regionale Foreste e Legno, gli Enti di gestione dei parchi piemontesi e nazionali. A seguito del deposito della documentazione, sono state raccolte le osservazioni pervenute da parte della Regione Valle d'Aosta, della Città Metropolitana di Torino e dall'Ente Parco Nazionale Gran Paradiso.

L'istruttoria dell'Organo tecnico regionale, i cui esiti sono descritti nella relazione specificatamente formulata, ha evidenziato le principali criticità e i punti di forza ambientali della proposta di Piano in questione, formulando indicazioni tecniche ed operative per ulteriori approfondimenti valutativi e per l'organizzazione del Piano

medesimo, al fine di prevenire e mitigare i potenziali effetti negativi sull'ambiente e valorizzare gli effetti positivi attesi.

Conseguentemente, qualora si dovesse ritenere necessario, nella fase di revisione del Piano in oggetto, condotta ai sensi dell'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, l'Autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente per la VAS, potrà pure predisporre opportune modifiche e integrazioni al Piano medesimo, al fine di prevenire, mitigare e compensare i potenziali effetti significativi che l'attuazione dello stesso potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio paesaggistico.

Questi interventi dovranno tenere conto anche degli esiti delle consultazioni e delle indicazioni e raccomandazioni contenute nella relazione istruttoria dell'Organo tecnico regionale.

La Giunta regionale, in qualità di autorità competente per la VAS, ha espresso il parere motivato di cui all'art. 15, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006, con le indicazioni e raccomandazioni dettagliatamente descritte nella Relazione istruttoria dell'Organo tecnico regionale.

La Giunta ha ritenuto necessario che l'Ufficio Settore Foreste della Direzione Opere pubbliche, difesa suolo, montagna, foreste, protezione civile, trasporti e logistica, in qualità di autorità procedente, al fine di superare le criticità ambientali emerse dal processo di valutazione e di migliorare i profili di sostenibilità ambientale del Piano, provvedesse alle opportune revisioni del Piano stesso, in collaborazione con l'autorità competente per la VAS, tenendo conto degli esiti delle consultazioni e delle osservazioni contenute nella suddetta Relazione istruttoria dell'Organo tecnico regionale, in sede di revisione del medesimo ai sensi dell'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006.

Il Piano Forestale Regionale (PFR), quindi, rappresenta lo strumento fondamentale per orientare la politica forestale regionale, definendo obiettivi e azioni prioritari nel quadro

dell'attuazione delle norme e degli orientamenti emanati a livello nazionale, dall'Unione europea e dagli accordi internazionali a scala globale.

In particolare il PFR della Regione Piemonte è delineato in armonia con gli indirizzi del Programma quadro nazionale per il settore forestale (PQSF, 2008) e con i principi della Legge Forestale Regionale (n. 4/2009), che sono di seguito richiamati (art. 1):

“1. La Regione Piemonte, considera le foreste come bene a carattere ambientale, culturale, economico e paesaggistico di irrinunciabile valore collettivo da utilizzare e preservare a vantaggio delle generazioni future.

2. Le foreste sono riconosciute quale risorsa di materie prime ed energie rinnovabili, per il loro apporto al benessere degli individui, per la protezione del territorio, della vita umana e delle opere dell'uomo dalle calamità naturali e per la tutela della biodiversità.

3. Sono ritenute indispensabili la pianificazione degli interventi di gestione forestale, basata su un'approfondita conoscenza del territorio, e la programmazione degli stessi nel rispetto del ruolo delle autonomie locali.

4. La Regione riconosce il ruolo di interesse pubblico delle attività selvicolturali svolte secondo i principi della gestione forestale sostenibile e finalizzate al mantenimento della multifunzionalità delle foreste”.

Il PFR promuove lo sviluppo dell'economia forestale quale obiettivo prioritario della politica forestale regionale, sancito fin dal titolo stesso della Legge forestale Regionale, attraverso la gestione attiva e sostenibile del bosco, basata sulle approfondite conoscenze disponibili della risorsa. Il PFR considera la piena valorizzazione mercantile dei prodotti legnosi locali in tutti gli assortimenti attuali e potenziali quale presupposto per assicurare anche le funzioni tipicamente pubbliche e sociali del bosco. Il PFR promuove la meccanizzazione razionale, il miglioramento dell'accessibilità dei boschi, anche con sistemi di esbosco innovativi, la professionalità delle imprese del settore e lo sviluppo di

centri di trasformazione e consumo dei prodotti legnosi locali, quali presupposti per il rafforzamento del ruolo economico del bosco.

Attraverso il PFR, la Regione Piemonte promuove il mantenimento e ove necessario il miglioramento delle foreste, favorendo i processi della dinamica forestale naturale o prossima alla natura, orientati alle principali funzioni pubbliche:

- protezione del territorio dai dissesti, del suolo, del clima e delle risorse idriche;
- conservazione della biodiversità specifica e genetica delle piante e degli animali caratteristici delle diverse categorie forestali regionali, della complessità delle relazioni interne all'ecosistema forestale, con ambienti ricchi di nicchie ecologiche nello spazio e nel tempo;
- caratterizzazione della qualità ecologica e percettiva dell'ambiente-paesaggio;
- offerta di aree idonee alla fruizione pubblica, mediante attività culturali, turistiche e ricreative all'aperto a basso impatto.

Per raggiungere lo scopo, il PFR delinea i seguenti obiettivi e strumenti gestionali:

- conservare una copertura forestale il più possibile continua e con il rilascio di biomassa in foresta (piante vecchie e di grosse dimensioni, con cavità o nidi, legno morto in piedi e a terra qualora non di pregiudizio fitosanitario);
- favorire le specie legnose autoctone, mantenendo o ricercando la mescolanza di specie, e contrastare la diffusione delle specie alloctone invasive, valorizzando particolarmente quelle sporadiche, rare o di più difficile rinnovazione;
- aumentare la stabilità fisica ed ecologica dei popolamenti, ricercandone la diversità strutturale in tutte le fasi della gestione, dai tagli intercalari, alla rinnovazione e alla raccolta del legname;
- proteggere i biotopi particolari associati al bosco (zone umide, fasce rocciose, riparie, di transizione, di cresta, sommitali ecc.);

- gestire attivamente la densità della fauna che interferisce con l'equilibrio dell'ecosistema forestale pregiudicandone la continuità delle funzioni, valorizzandola come prodotto dell'ambiente;
- integrare pienamente i temi della biodiversità nella pianificazione e nella gestione forestale;
- diffondere metodi di utilizzazione forestale con meccanizzazione adeguata, che contemplino opere accessorie di impatto ridotto;
- promuovere la segnalazione di itinerari di fruizione e di aree attrezzate in foresta mantenuti e in sicurezza.

Emergono, pertanto, in modo evidente i vantaggi in termini di sostenibilità ambientale conseguiti dal Piano in questione, anche grazie al processo di valutazione ambientale strategica, che ha reso possibile una pianificazione consapevole in grado di individuare modelli gestionali e azioni di valorizzazione, di tutela e di ricostituzione degli ecosistemi forestali della Regione Piemonte, contestualizzati rispetto al territorio.

I benefici derivanti dal processo di VAS produrranno i propri effetti per i tre livelli di pianificazione previsti dalla Legge Regionale, vale a dire da quello regionale (Piano forestale regionale - PFR), a quello territoriale (Piano forestale territoriale – PFT) per finire a quello aziendale (Piano forestale aziendale – PFA).

Capitolo 3

3.3 Disamina di Piani Forestali Generali e predisposizione di schede da utilizzare per l'individuazione di specifici obiettivi e azioni

La metodologia adottata per la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alle azioni ed obiettivi regionali è stata incentrata sull'analisi dei Rapporti ambientali, delle sintesi tecniche e di tutti i documenti del processo di VAS relativi ai Piani Forestali Regionali, consultabili sui siti istituzionali delle diverse Regioni italiane ed in alcuni casi (in particolare per la Regione Calabria e per la Regione Piemonte) attraverso interviste al personale amministrativo preposto allo svolgimento degli adempimenti propri della Valutazione strategica. L'analisi di ciascuno dei documenti prodotti nell'ambito del processo di VAS è stata condotta, non solo con riferimento al Piano Forestale, ma anche al Programma di sviluppo Rurale (PSR), in quanto quest'ultimo rappresenta il principale strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale, e per questo motivo ha permesso di comprendere la metodologia di intervento regionale sul patrimonio forestale.

La Regione Molise non ha ancora completato il processo di VAS sul Piano Forestale che deve ancora essere approvato in quanto è stato sottoposto a consultazione dalla data dell'08.11.2017 fino all'08.01.2018. Sul sito istituzione della Regione è possibile rinvenire tutta la documentazione del processo di VAS dal Rapporto Ambientale preliminare alla sintesi non tecnica ed ai pareri⁴⁰.

La Regione Campania dispone di un Piano Forestale Regionale adottato con Deliberazione di Giunta n. 44 del 28 gennaio 2010⁴¹, con il parere conforme in materia di VAS del Comitato Tecnico per l'Ambiente della Regione reso in data 22.10.2009 ed al quale lo stesso Piano viene sottoposto per ogni eventuale integrazione.

La Regione Lazio ha un patrimonio forestale⁴² che comprende tutte le foreste demaniali trasferite dallo Stato alla Regione, per effetto del DPR n. 616/1977, ed anche le foreste provenienti da altri enti pubblici disciolti e riacquisite per effetto della Legge regionale n. 14/2008. Secondo gli indirizzi di gestione per la valorizzazione del patrimonio forestale, individuati con DGR n. 1101/2002, alla Regione competono funzioni tecnico-amministrative, indirizzate alla corretta utilizzazione e conservazione del patrimonio silvo-pastorale di proprietà regionale, ivi compresi i beni forestali e vivaistici trasferiti

⁴⁰ Cfr. Regione Molise, sito istituzionale <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages>

⁴¹ Cfr. Regione Campania, sito istituzionale www.agricoltura.regione.campania.it/foreste/paf_piano_generale.html.

⁴² Cfr. Regione Lazio, sito istituzionale http://www.regione.lazio.it/prl_ambiente

dallo Stato alla Regione e già amministrati dall’Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (A.S.F.D).

In particolare, su indirizzo della Giunta regionale, l’Area Foreste e Servizi e Ecosistemici, nel 2017, ha adottato il piano di gestione forestale (PGAF) della Foresta Demaniale Tiburtina per 830 ettari nel Comune di San Gregorio da Sassola (RM), unitamente al PGAF del Bosco Montagna per 425 ettari, nel Comune di Viterbo, individuando in entrambi i casi le potenzialità produttive e ricreative e tenendo conto anche dei beni e servizi ecosistemici prodotti dalle foreste stesse.

La Regione Umbria⁴³ ha adottato un piano forestale regionale nel 2008 per l’arco temporale 2008-2017, che sostituisce quello relativo all’arco temporale 1998-2007, in considerazione del contesto ambientale e paesaggistico caratterizzato in larga parte da versanti collinari e montani estesamente boscati.

Dall’analisi delle diverse azioni e degli obiettivi individuati dalle Regioni Molise, Campania, Lazio e Umbria nei documenti del processo di VAS, sopra richiamati, emergono i diversi punti di forza e di debolezza di un possibile Piano Forestale Generale.

Schema grafico n. 14: Matrice SWOT(esempio estrapolato dai documenti visionati sopra richiamati – Rapporto ambientale Regioni Molise, Campania, Lazio e Umbria)

<p>PUNTI DI FORZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espansione continua della risorsa bosco. • Incremento delle superfici boscate nelle quali eventuali interventi selvicolturali hanno una convenienza economica • Contrazione delle formazioni pure di conifere in favore di boschi misti con latifoglie autoctone • Incremento della provvigione legnosa • Progressivo allungamento del turno 	<p>PUNTI DI DEBOLEZZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta incidenza dei boschi governati a ceduo. • Alta incidenza di boschi a bassa provvigione • Inventario forestale regionale non aggiornato in funzione degli indicatori MCPFE
<p>OPPORTUNITÀ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento dell’importanza dei “servizi” di interesse pubblico attribuiti al bosco • Misure della programmazione per lo sviluppo rurale 	<p>MINACCE</p> <p>Abbandono delle aree rurali montane da parte della popolazione locale</p>

In considerazione del fatto che in ambito forestale, sempre più spesso la predisposizione della documentazione necessaria per avviare un processo di valutazione ambientale è percepita come un appesantimento burocratico⁴⁴ potrebbe essere interessante fornire dati ed indicazioni, quanto più possibile dettagliati, che siano di supporto agli operatori del settore per le iniziative da porre in essere. Per tale ragione, è stata predisposta una griglia contenente una serie di interrogativi che potrebbero costituire una guida per chi si appresta alla predisposizione di un piano/programma: in particolare, sono stati individuati dei quesiti utili per semplificare l’individuazione dei punti di debolezza e di forza di un’analisi ambientale.

⁴³ Cfr. Regione Umbria, sito istituzionale <http://www.regione.umbria.it/agricoltura/gestione-forestale>

⁴⁴ È utile al riguardo porre attenzione alle tempistiche di approvazione del Piano rispetto all’inizio del processo di VAS, questo dato ci fa riflettere sul motivo per cui il processo VAS sia considerato un appesantimento burocratico.

Punti di debolezza di un'analisi ambientale

Punti di forza di un'analisi ambientale

Quali sono gli impatti ambientali presenti? Quali sono le pressioni ambientali rilevanti? Quali sono le criticità o i comportamenti ambientali che è possibile modificare? Quali sono i vantaggi degli oppositori dello sviluppo sostenibile? Quali sono i fattori di debolezza secondo chi osserva il sistema dall'esterno?	Quali sono le risorse significative di cui si dispone? Quali sono le attività sostenibili che si sanno svolgere bene? Quali sono le buone prassi locali che bisogna mantenere e sviluppare? Si dispone di fonti informative rilevanti? Quali sono i fattori di forza secondo chi osserva il sistema dall'esterno? Quali sono i fattori di debolezza degli oppositori dello sviluppo sostenibile?
--	---

Schema grafico n. 15: tabella Punto di forza e di debolezza (esempio estrapolato dai documenti analizzati come infra richiamati – Rapporto ambientale Regioni Molise, Campania, Lazio e Umbria)

Particolare attenzione deve essere prestata a quei piani e programmi per cui si rende necessario uno studio di incidenza, per i quali devono essere valutati i probabili impatti del piano rispetto alle seguenti componenti ambientali: Suolo, Biodiversità floristica, Biodiversità faunistica, Paesaggio, Aria, cambiamenti climatici ed emissioni di gas climalteranti ed Acqua.

È stato, infatti, ritenuto che tali fattori siano quelli direttamente o indirettamente connessi con lo stato di conservazione di un Sito Natura 2000 in quanto, direttamente o indirettamente, in grado di influenzare struttura e funzioni di flora, fauna ed habitat di importanza comunitaria.

In particolare, va specificato che i singoli interventi nei Siti Natura 2000, da compiere su indirizzo del Piano Forestale Generale (PFG), devono essere preventivamente analizzati di volta in volta in termini di incidenza specifica sullo stato di conservazione del sito, quando tali analisi risulta rilevante ai sensi del D.P.R. 357/1997.

Molti dei principi ispiratori del PFG sono direttamente connessi con il miglioramento delle condizioni ambientali generali, l'incremento di disponibilità di habitat per le specie forestali, la correzione di fenomeni di dissesto idrogeologico, la regolamentazione della fruizione degli habitat naturali e la riduzione dei livelli di CO₂ atmosferica: punti, questi, che rendono il Piano un documento di alto valore sotto il profilo ambientale, oltre che economico e sociale.

Nell'ottica dell'individuazione di metodologie che favoriscano l'attuazione di processi di valutazione efficaci rispetto all'obiettivo di sostenibilità degli ecosistemi forestali, si potrebbe avanzare una proposta metodologica operativa che sia di riferimento per le azioni e le misure di attuazione strategiche nell'ambito dei Piani forestali generali, nelle ipotesi in cui il Piano comprenda all'interno aree per cui deve essere effettuata una valutazione di incidenza.

Le tabelle che sono di seguito riportate contengono, infatti, una selezione di quelli che possono essere considerati i fabbisogni da prendere in considerazione nella formulazione di un piano/programma e la corrispondenza con gli obiettivi specifici e le conseguenti azioni.

La tabella n. 1 prende in esame gli aspetti relativi alle risorse forestali

La tabella n. 2 prende in esame gli aspetti relativi al contributo delle foreste al ciclo globale del carbonio.

La tabella n. 3 prende in esame gli aspetti relativi alla salute e vitalità degli ecosistemi naturali.

La tabella n. 4 prende in esame gli aspetti relativi alle funzioni produttive delle foreste ed i prodotti legnosi.

Schema grafico n. 16: Tabella n. 1 – risorse forestali

Fabbisogni	OB. SPECIFICI	AZIONI
Individuazione e promozione di forme di remunerazione dei “servizi” di interesse pubblico che derivano da una corretta gestione dei boschi	Promuovere e divulgare l’educazione e l’informazione al rispetto degli ecosistemi forestali, promovendo una nuova diffusa cultura forestale	Promuovere lo sviluppo di strumenti per l’educazione, la divulgazione e l’informazione sulla dimensione sociale e culturale della foreste
	Favorire l’uso ricreativo responsabile e il turismo sostenibile delle foreste	Sostenere forme di pagamento del servizio ambientale di tutela del suolo e delle acque
	Valorizzare i servizi di interesse pubblico e sociale forniti dalla corretta gestione forestale	
	Sensibilizzare la società sul ruolo della gestione attiva in foresta come strumento di tutela e sviluppo	Predisporre e sviluppare strumenti per sensibilizzare la società sul ruolo della gestione attiva in foresta come strumento di tutela e sviluppo
Promozione dell’aggiornamento dei dati sul patrimonio forestale regionale	Incentivare l’armonizzazione delle informazioni e delle statistiche del settore forestale	Avviare l’aggiornamento della Carta forestale regionale e dell’Inventario forestale regionale
Incentivazione di approcci gestionali sostenibili nei boschi cedui	Salvaguardare l’integrità territoriale, la superficie, la struttura e la salute del patrimonio forestale nazionale	Individuare ed applicare modalità di trattamento dei boschi in grado di inserire il governo ceduo all’interno di sistemi gestionali articolati e flessibili
Promozione di investimenti rivolti al “capitale umano	Incentivare la formazione e l’informazione in ambito forestale, su gestione, ambiente, sicurezza, marketing	Proseguire le attività di formazione professionale e informazione rivolte agli addetti del settore forestale
		Agevolare il ricorso a servizi di consulenza da parte di imprenditori forestali
Sostegno all’innovazione e all’ammodernamento delle strutture e dotazioni di produzione e trasformazione	Incentivare la creazione, lo sviluppo della filiera foresta-legno valorizzando l’efficienza nelle e tra le differenti fasi, dall’utilizzazione alla trasformazione	Individuare strumenti e forme di accordi “di filiera”
		Investire per l’ammodernamento delle imprese forestali
		Migliorare la viabilità rurale
	Sviluppare le reti infrastrutturali per la distribuzione di energia da fonti rinnovabili	
Migliorare lo scambio di informazioni e la comunicazione diffondendo e trasferendo le esperienze, le buone prassi e le innovazioni nel settore	Sostenere iniziative di cooperazione nazionale, interregionale, internazionale finalizzate allo scambio di esperienze ed al raccordo	

Schema grafico n. 17: Tabella n. 2 - contributo delle foreste al ciclo globale del carbonio

Fabbisogni	OB. SPECIFICI	AZIONI
Promozione di un uso efficiente delle biomasse forestali a fini energetici	Promuovere e ottimizzare la produzione e l'utilizzo sostenibile delle biomasse forestali	Sostenere la diffusione di generatori a biomasse ad alta efficienza
Promozione alla gestione dei boschi destinati alla produzione di legna da ardere attraverso un approccio di filiere corta biomasse - energia		Sostenere la produzione di biomasse forestali basata sulla pianificazione della gestione e dell'approvvigionamento della risorsa legno
Promozione dell'aggiornamento dei dati sul patrimonio forestale regionale	Incentivare l'armonizzazione delle informazioni e delle statistiche del settore forestale	Avviare l'aggiornamento della Carta forestale regionale e dell'Inventario forestale regionale
Incentivazione di approcci gestionali sostenibili nei boschi cedui	Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, migliorando il contributo forestale al ciclo del carbonio e valorizzando gli adattamenti agli effetti	Individuare ed applicare modalità di trattamento ai boschi cedui in grado di migliorare il contributo al ciclo del carbonio
Incentivazione della conversione colturale di terreni agricoli		Sostenere la realizzazione di impianti di arboricoltura da legno in base agli indirizzi di gestione forniti da una pianificazione territoriale
Incentivazione del consumo di biomasse forestali a fini energetici in ambito locale		Sviluppare le reti infrastrutturali per la distribuzione di energia da fonti rinnovabili
		Proseguire la campagna di incentivazione alla trasformazione dei generatori a bassa efficienza energetica

Schema grafico n. 18: Tabella n. 3 - salute e vitalità degli ecosistemi naturali

Fabbisogni	OB. SPECIFICI	AZIONI
Sensibilizzazione della società sullo stato delle foreste nella Regione in questione	Sensibilizzare la società sul ruolo della gestione attiva in foresta come strumento di tutela e sviluppo	Predisporre e sviluppare strumenti per sensibilizzare la società sul ruolo della gestione attiva in foresta come strumento di tutela e sviluppo
Promozione dell'aggiornamento ed il miglioramento del livello di conoscenza sullo stato di salute delle foreste nella Regione in questione	Incentivare l'armonizzazione delle informazioni e delle statistiche del settore forestale	Avviare l'aggiornamento della Carta forestale regionale e dell'Inventario forestale regionale
Miglioramento dell'efficienza del sistema di previsione, prevenzione, lotta e recupero dei danni alle foreste	Salvaguardare l'integrità territoriale, la superficie, la struttura e la salute del patrimonio forestale nazionale	Investire nell'aggiornamento ed integrazione del sistema regionale di previsione, prevenzione, lotta e recupero dei danni alle foreste
	Ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi e introdurre azioni e sistemi di monitoraggio e prevenzione coordinati e costanti	
	Miglioramento dell'efficienza del sistema di previsione, prevenzione, lotta e recupero dei danni alle foreste	
Integrazione dei fondi per attività connesse alla prevenzione degli incendi boschivi ed al contenimento degli effetti connessi al riscaldamento globale	Migliorare lo scambio di informazioni e la comunicazione diffondendo e trasferendo le esperienze, le buone prassi e le innovazioni nel settore	Sostenere iniziative di cooperazione nazionale, interregionale, internazionale finalizzate allo scambio di esperienze ed al raccordo
Incentivazione della conversione colturale di terreni agricoli		
Individuazione e promozione di forme di gestione in grado di aumentare la diversità specifica delle foreste	Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, migliorando il contributo forestale al ciclo del carbonio e valorizzando gli adattamenti agli effetti	Sviluppare le reti infrastrutturali per la distribuzione di energia da fonti rinnovabili
Individuazione e promozione di forme di gestione in grado di valorizzare gli adattamenti agli effetti del riscaldamento globale		
Individuazione e promozione di forme di gestione in grado di valorizzare gli adattamenti agli effetti del riscaldamento globale		

Schema grafico n. 19: La tabella n. 4 funzioni produttive delle foreste – i prodotti legnosi.

Fabbisogni	Obiettivi specifici	Azioni
Promozione di investimenti volti al miglioramento della produzione di prodotti legnosi	Incentivare la creazione, lo sviluppo della filiera foresta-legno valorizzando l'efficienza nelle differenti fasi, dall'utilizzazione alla trasformazione	Investire per il potenziamento ed il miglioramento delle strutture, delle macchine e delle attrezzature forestali aziendali
Promozione dell'integrazione di filiera per migliorare gli approcci gestionali rispetto alle esigenze del mercato	Incentivare la creazione, lo sviluppo della filiera foresta-legno valorizzando l'efficienza nelle differenti fasi, dall'utilizzazione alla trasformazione	Avviare iniziative volte a migliorare l'offerta dei prodotti legnosi
	Promuovere forme di gestione innovative nella cooperazione tra proprietari dei boschi e operatori del settore	Promuovere forme di gestione associata delle proprietà forestali
Promozione dell'aggiornamento del sistema di rilevazione del mercato del legno in quella specifica Regione	Incentivare l'armonizzazione delle informazioni e delle statistiche del settore forestale	Attivare canali informativi in grado di fornire tempestive informazioni quantitative e valutazioni qualitative del mercato dei prodotti forestali in ambito regionale
Valorizzazione dei prodotti legnosi di produzione locale	Migliorare la qualità dei prodotti forestali nazionali, legnosi e non, e incentivarne l'impiego	Individuare percorsi per la valorizzazione dei prodotti forestali provenienti da foreste gestite secondo i principi della sostenibilità
		Promuovere percorsi di certificazione dei prodotti forestali
Promozione di approcci gestionali atti a favorire la diversificazione degli assortimenti di produzione locale	Migliorare la qualità dei prodotti forestali nazionali, legnosi e non, e incentivarne l'impiego	Individuare ed applicare modalità di trattamento selvicolturale in grado di valorizzare i prodotti forestali legnosi e non legnosi
		Sostenere la realizzazione di impianti di arboricoltura da legno in base agli indirizzi di gestione forniti da una pianificazione territoriale

L'analisi di un Piano Forestale Generale evidenzia l'importanza della conservazione della biodiversità in numerose azioni la cui corretta applicazione porterà benefici alla tutela di specie e habitat di importanza comunitaria.

Nella tabella n. 5 si esamina il rapporto che determinate tipologie di azioni possono avere nell'impatto con zone che rientrano fra le aree Natura 2000.

Schema grafico n. 20: Tabella n. 5 – esempio di interventi nelle zone in cui è necessario effettuare anche la Valutazione di incidenza

Tipo di azione	Rapporto con la gestione Natura 2000
Miglioramento del livello conoscitivo e di tutela del settore silvopastorale regionale	Diretto
Prevenzione e lotta agli incendi boschivi (contemplato nella VAS di un Piano forestale seppure oggetto specifico del Piano antincendio boschivo PAB o Piano AIB)	Diretto
Prevenzione e lotta fitosanitaria	Diretto
Gestione del patrimonio forestale nelle aree protette	Diretto
Realizzazione di rimboschimenti e piantagioni	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Gestione, indirizzo e controllo della produzione di materiale di propagazione forestale	Non significativo
Prevenzione e contenimento del rischio di desertificazione	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Miglioramento della capacità di fissazione del carbonio atmosferico	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Incremento della produzione di biomasse combustibili	Non applicabile a Siti Natura 2000
Conservazione e miglioramento della biodiversità forestale	Diretto
Gestione del patrimonio di proprietà pubblica	Diretto
Gestione del patrimonio di proprietà privata	Diretto
Gestione dei pascoli per la difesa, conservazione e incremento del patrimonio zootecnico	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Gestione dei boschi periurbani e di particolare interesse turistico-ricreativo e storico-culturale	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Realizzazione e manutenzione di opere pubbliche di sistemazione idraulico-forestale	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Adeguamento funzionale e manutenzione della viabilità silvo-pastorale	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Cantieri dimostrativi sistemazione idraulico-forestale	Non significativo
Sviluppo delle produzioni forestali legnose	Non significativo
Sviluppo delle produzioni forestali non legnose in una prospettiva di filiera	Non significativo
Sviluppo delle attività di turismo ambientale e naturalistico	Positivo se misure correttamente pianificate, realizzate e monitorate
Sviluppo del potenziale umano e sicurezza sui luoghi di lavoro	Non significativo

Le cinque tabelle, sopra riportate, sono state predisposte al fine di costituire elementi di semplificazione dell'approccio al processo di Valutazione Strategica di piani/programmi e la tabella n. 5, in particolare, dovrebbe essere utilizzata per quei piani/programmi in cui siano presenti aree per le quali è obbligatorio effettuare la valutazione d'incidenza.

La finalità perseguita nell'elencazione delle diverse azioni e della corrispondente relazione con la procedura da seguire per la gestione della aree "Natura 2000", è stata quella di costituire una sorta di **scheda-modello** che gli operatori del settore potranno prendere in considerazione nella fase di avvio del processo di VAS in ambito forestale.

Si ritiene, infatti, che le linee guida spesso siano di portata generale e che, invece, sarebbe preferibile consentire un supporto più di dettaglio al fine di sensibilizzare sull'importanza di un buon processo di valutazione strategica.

Le Linee guida adottate dall'ISPRA, dalle diverse Regioni (ARPA) e dal Ministero preposto, seppur abbiano una portata generale di alto livello, tuttavia, presentano, in relazione alla materia propriamente forestale, margini di miglioramento.

Dalle linee guida è possibile individuare una serie di indicazioni metodologiche e operative per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali pertinenti a piani/programmi di diversi settori e scale territoriali nell'ambito del contesto ambientale interessato dal piano/programma.

Sono organizzate per componenti ambientali: Acqua, Aria, Biodiversità, Fattori climatici, Paesaggio e Beni culturali, Suolo, più una sezione dedicata alla caratterizzazione degli aspetti pertinenti l'analisi del contesto ambientale per la pianificazione urbanistica comunale e intercomunale. Seguendo le indicazioni fornite è possibile evidenziare per ciascuna componente, le criticità e/o "questioni peculiari" per l'ambito territoriale di influenza del piano/programma sulle quali lo stesso piano/programma potrebbe incidere, agendo sui fattori d'impatto nonché direttamente sulla qualità ambientale, tenendo sempre in riferimento i principali obiettivi di sostenibilità ambientali.

In particolare, per la componente suolo viene riportato nella pianificazione di riferimento per i settori antropici il piano forestale in quanto utile per l'acquisizione di informazioni per la caratterizzazione.

La copertura forestale svolge, tra le altre, la funzione di protezione idrogeologica ed il suo stato quali-quantitativo rappresenta una condizione determinante, affinché tali funzioni possano essere svolte al meglio nel tempo.

I dati più recenti mostrano un'espansione della superficie forestale a discapito principalmente delle aree agricole. Le foreste rivestono, infatti, un ruolo importante nel

ciclo globale del carbonio. Esse rappresentano il bioma con la più alta densità di carbonio (da poche decine fino a diverse centinaia di tonnellate di anidride carbonica per ettaro) e il più diffuso sul pianeta, estendendosi su circa il 30% delle terre emerse del pianeta, ovvero anche fino al un ulteriore 10%.⁴⁵

Le foreste, oltre a rappresentare una significativa fonte di immagazzinamento di carbonio attraverso i loro diversi serbatoi (biomassa viva, morta e suolo), contribuiscono allo scambio di grandi masse di carbonio con l'atmosfera attraverso l'assorbimento di CO₂ con la fotosintesi e il rilascio di CO₂, attraverso la respirazione delle piante e del suolo e i vari tipi di "disturbo" cui sono soggette (incendi, uragani, attacchi di patogeni e parassiti, pascolo, prelievi legnosi e interventi selvicolturali).

Tali funzioni possono essere analizzate mediante: la quantità di carbonio fissata nei diversi serbatoi forestali (*carbon stock*), la variazione di stock di carbonio (*carbon sink*) e la quantità rilasciata (emissioni) per effetto di incendi, prelievi e mortalità naturale degli ecosistemi forestali nazionali.

Con riferimento alla matrice suolo, i boschi sono chiamati a svolgere tra le altre funzioni quella di protezione idrogeologica; il loro stato quali-quantitativo rappresenta una condizione determinante, affinché tali funzioni possano essere svolte al meglio nel tempo. È necessario, pertanto, rappresentare la variazione temporale e spaziale della copertura forestale per tipologia di foreste accompagnata dall'analisi dei fattori correlati a tale analisi (es. incendi boschivi, attività antropiche e simili).

Gli incendi, oltre a comportare una sottrazione di copertura forestale, hanno anche effetti negativi sulle proprietà chimico-fisiche e biologiche dei suoli; sebbene la cenere depositata sul suolo sia ricca di nutrienti che possono migliorare la fertilità dei terreni, essa in realtà influisce negativamente sullo sviluppo radicale delle piante, poiché inibisce l'assorbimento dei nutrienti e, in ultima analisi, dopo un incendio aumenta il deflusso superficiale e, dunque, l'azione erosiva delle acque⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. Jean-François Bastin, Nora Berrahmouni, Alan Grainger, Danae Maniatis, Mollicone Danilo, Moore Rebecca, Patriarca Chiara, Picard Nicolas, Sparrow Ben, Abraham Elena Maria, Aloui Kamel, Atesoglu Ayhan, Attore Fabio, Çağlar Bassüllü, Bey Adia, Garzuglia Monica, Luis G. García-Montero, Nikée Groot, Greg Guerin, Lars Laestadius, Andrew J. Lowe, Bako Mamane, Giulio Marchi, Paul Patterson, Marcelo Rezende, Ricci Stefano, Salcedo Ignacio, Sanchez-Paus Diaz Alfonso, Stolle Fred, Surappaeva Venera, Rene Castro, "The extent of forest in dryland biomes" in Rivista Science, secondo cui le stime precedenti si basavano su metodi classici, con una risoluzione media che andava dai 30 ai 250 metri ed avevano determinato che le foreste occupavano circa il 30% della superficie delle terre emerse. Tuttavia si sostiene che, in questo modo era difficile differenziare chiaramente la vegetazione al suolo e che attraverso ulteriori studi si potrebbe ritenere che l'estensione delle foreste potrebbe essere superiore di circa un 10% - in Rivista Science, 12 May 2017, Vol. 356, Issue 6338, pp. 635-638 – <http://10.1126/science.aam> -

⁴⁶ ARPA, "Linee guida per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS" adottate con Delibera del Consiglio Federale – Seduta del 29.11.2016.

La descrizione dell'andamento del numero di incendi nel tempo, della superficie percorsa dal fuoco e delle aree di pericolo di incendio costituisce pertanto un'informazione utile ai fini della caratterizzazione.

Gli elementi richiamati saranno valorizzati al meglio nell'ipotesi in cui il Piano è sottoposto a valutazione ambientale strategica, perché saranno esaminati tutti gli impatti che il piano può avere sul territorio di riferimento.

L'approfondimento dedicato al processo di valutazione strategica in ambito forestale è sempre abbastanza ridotto, seppure sempre maggiore è l'attenzione per il patrimonio forestale e gli ecosistemi forestali. Si rileva, infatti, che di recente è sempre maggiormente diffuso l'interesse per la **Certificazione volontaria della gestione forestale**⁴⁷.

L'osservazione di questo fenomeno porta alla considerazione che i processi di Valutazione Strategica non sempre rivestono l'importanza che dovrebbero avere.

Per "*certificazione della gestione forestale*" si intende una procedura di verifica riconosciuta e collaudata che conduca all'emissione, da parte di un organismo indipendente, di un certificato che attesta che le forme di gestione boschiva rispondono a determinati requisiti di "sostenibilità". Un problema fondamentale nell'applicazione dei sistemi di ecocertificazione consiste proprio nella definizione dei criteri e degli indicatori della "*gestione forestale sostenibile*" (GFS), ovvero di parametri quantitativi e qualitativi

⁴⁷Cfr. ILARION Luana, NASINI Luigi, REGNI Luca, BRUNORI Antonio e PROIETTI Primo, Dipartimento di Scienze Agrarie e Ambientali di Perugia in Rivista di Ambiente e Territorio dell'Arma dei Carabinieri, "*Certificazione forestale come strumento della gestione sostenibile di foreste e piantagioni*" del 12/11/2013 (...) Alla data del 18 gennaio 2012 si contava una superficie totale di foreste certificate di 386,36 milioni di ettari (ha), poco più del 11% della copertura forestale globale terrestre (le foreste coprono circa 3.454 milioni di ha, il 26% della superficie terrestre). Sempre alla data del 18 gennaio 2012, lo schema di certificazione forestale più diffuso sul mercato mondiale, è il PEFC con 238 milioni di ha di foreste certificate (il 61,6% del totale), seguito da FSC con 148,636 milioni di ettari (38,4%). Alla stessa data del 18 gennaio 2012, in Italia, risultavano certificati 802.914 ettari di foresta, corrispondenti al 9,16% sulla superficie totale a bosco (8.759.200 ettari); 744.914 ettari con lo schema PEFC e 58.000 ettari con lo schema FSC. La certificazione forestale ha trovato più facile applicazione in contesti socio-geografici, come ad esempio in Europa e in Nord America, dove la cultura della gestione forestale può vantare una lunga tradizione e la superficie forestale è in espansione. Questo spiega il dato dell'UNECE/FAO che riporta che a fine 2008 il 25% del legname industriale circolante nel mondo (cioè 387 milioni di metri cubi) proveniva da foreste certificate, con una prospettiva di raddoppiare al 2020. Il maggior interesse per la certificazione forestale lo hanno manifestato i Paesi importatori di legname e con gruppi ambientalisti molto attivi, in grado di esercitare pressioni a livello politico e sull'opinione pubblica, come per esempio Francia, Gran Bretagna, Germania e Olanda, che hanno preceduto molti altri Stati nello stilare una propria politica per l'acquisto di beni cosiddetti "verdi", cioè il Green Public Procurement (GPP). È opportuno segnalare che il Parlamento Europeo, in una risoluzione approvata il 16 febbraio 2006, ha formalizzato la dichiarazione che i sistemi di certificazione PEFC e FSC sono considerati equivalenti "*a fornire garanzia al consumatore che i prodotti certificati a base di legno derivino da gestione forestale sostenibile che tenga conto del ruolo multifunzionale delle foreste*".

che permettano di valutare le performance ambientali e la sostenibilità dei sistemi di gestione forestale⁴⁸.

La Certificazione Forestale rappresenta, infatti, una sorta di sistema di accreditamento privato che tiene conto dell'intero processo di gestione forestale non solo dal punto di vista delle ricadute in termini di ecosistemi forestali, ma anche per gli aspetti più propriamente relativi alla gestione economico-sociale delle foreste.

La diffusione della certificazione trova fondamento nei vantaggi che l'impresa forestale riesce a conseguire per diversi aspetti, da quelli socio-gestionali a quelli economici.

Per questo motivo, si cerca di incentivare i sistemi di certificazione volontaria inserendoli anche nelle diverse Misure dei Piani di Sviluppo Rurale⁴⁹

Pur affermando che esiste una differenza fra la certificazione volontaria della gestione forestale e la VAS, si può ritenere che i due processi in questione hanno un'anima comune che è rappresentata dall'esigenza di raggiungere una gestione sostenibile del patrimonio forestale. Tra le differenze va ricordato da una parte l'obbligatorietà del processo di VAS, in quanto imposto dalla normativa vigente e dall'altro la volontarietà della certificazione che le aziende, anche quelle di piccole dimensioni, possono decidere di conseguire. Ed ancora, da una lato gli attori della VAS sono Regioni, enti locali e, comunque, in genere amministrazioni pubbliche e dall'altro, invece, gli attori principali sono società, aziende e, quindi, solitamente soggetti privatistici.

L'osservazione del fenomeno "certificazione volontaria" riveste un certa rilevanza, qualora si ponesse l'attenzione sull'importanza della sensibilizzazione rispetto alle ricadute positive che lo strumento prezioso della Valutazione Strategica potrebbe avere per il patrimonio forestale.

⁴⁸ Cfr. www.pefc.it, Il PEFC si pone, pertanto, come alternativa ai sistemi di certificazione esistenti, primo fra tutti quello del *Forest Stewardship Council* (FSC), ritenuto inadeguato, soprattutto nel caso di proprietà forestali di piccole dimensioni. Lo schema di certificazione forestale PEFC in Europa è fondato su tre principi fondamentali: il rispetto dei Criteri e degli Indicatori definiti nelle Conferenze Ministeriali per la protezione delle foreste in Europa (Helsinki 1993, Lisbona 1998) che hanno dato avvio al cosiddetto "Processo pan-europeo"; l'applicazione a livello regionale o di gruppo; le verifiche ispettive e la certificazione affidate ad una terza parte indipendente ed accreditata.

⁴⁹ Cfr. <http://www.regione.fvg.it/> - Rapporto Ambientale VAS Piano di Sviluppo Rurale Regione Friuli Giulia, pag. 45,46 e 47 "Il Programma favorirà (...) la costituzione, lo sviluppo e/o il potenziamento delle filiere corte, complesse, foresta-legno e no-food l'adesione a regimi di qualità e/o a regimi facoltativi di certificazione nonché la costituzione di associazioni/ organizzazioni di produttori attraverso lo strumento dei PIF - Progetti integrati di filiera" e pag. 168 fra le azioni utili da realizzare viene indicato fra i diversi strumenti quello di "sostenere e potenziare le filiere forestali per ottimizzare l'utilizzo delle foreste favorendo un uso sostenibile e rispettoso dell'ambiente, puntando sulla certificazione per la gestione forestale sostenibile, sulle catene di custodia e favorendo forme di impiego del legno certificato quale contenitore di CO₂ stoccata e sottratta all'atmosfera, riducendo il deficit strutturale e infrastrutturale del comparto mediante l'aggregazione dei soggetti coinvolti nelle attività boschive, l'adeguamento funzionale e lo sviluppo della rete viaria forestale esistente e la formazione degli addetti del settore. La filiera produttiva forestale necessariamente dovrà prevedere la tracciabilità ambientale (certificazione per la gestione forestale sostenibile)".

Capitolo 3

3.4 La VAS applicata ad un Piano di indirizzo forestale

Il Piano di indirizzo Forestale (PIF) costituisce uno strumento di analisi e di indirizzo per la gestione dell'intero territorio forestale assoggettato al piano secondo le indicazioni della normativa regionale di riferimento.

Si tratta di un piano di programmazione di livello subordinato rispetto al Piano Forestale generale e rappresenta un documento di raccordo fra la pianificazione forestale e quella territoriale.

Si ritiene opportuno prenderlo in esame in quanto costituisce un supporto per la definizione delle priorità nell'erogazione di incentivi e contributi e per l'individuazione delle attività selvicolturali da svolgere.

Nella Regione Lombardia⁵⁰ ad esempio, il PIF è stato richiesto quale documento di programmazione per la Comunità montana Alta Valtellina, in quanto la normativa regionale prevede che nei parchi regionali il Piano in questione sostituisca il piano di attuazione di settore boschi (Legge Regionale n. 31/2008 “*Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*”).

Il Piano in questione viene richiamato dalla Legge Regionale n. 12/2005, rubricata “*Legge per il governo del Territorio*”, in quanto si tratta di un piano di settore dei boschi per il territorio di competenza e per tale motivo deve essere sottoposto a valutazione ambientale strategica.

Dall'esame del documento di *scoping* e del rapporto ambientale predisposto per la Comunità montana Alta Valtellina in esecuzione della normativa regionale in materia di VAS per piani e programmi di competenza regionale, provinciale e comunale si rilevano tre macro-obiettivi posti a fondamento dell'attività di valorizzazione della risorsa forestale:

- 1) conservazione e ricostruzione dei valori ambientali e paesaggistici;
- 2) sostegno all'economia forestale e alpicolturale;
- 3) valorizzazione delle risorse umane in ambito silvo-pastorale.

La risorsa forestale, infatti, possiede valori ambientali propri e concorre alla qualificazione del valore ambientale e paesistico del territorio cui appartiene. Gli obiettivi generali si declinano per meglio essere perseguiti in obiettivi specifici tra loro

⁵⁰ Cfr. Regione Lombardia, sito istituzionale, <https://www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/jsp>

apparentemente contrastanti, ma in realtà rispondenti all'articolazione del territorio ed alle diverse criticità che esso esprime.

Gli obiettivi specifici individuati nell'ottica del perseguimento dei valori di sostenibilità ambientale sono di seguito riportati:

- 1) conservazione della superficie forestale;
- 2) miglioramento della foresta – selvicoltura;
- 3) sostegno all'alpicoltura e conservazione del pascolo;
- 4) risanamento della foresta e del paesaggio;
- 5) prevenzione e cura delle fitopatologie;
- 6) sostegno alla selvicoltura naturalistica e alla filiera bosco-legno;
- 7) razionalizzazione nella concessione di contributi;
- 8) razionalizzazione della pianificazione assestamentale.

Il Piano di indirizzo forestale della Comunità Montana Alta Valtellina individua gli obiettivi da perseguire in coerenza con il Piano Territoriale di coordinamento provinciale adottato dalla Provincia di Sondrio e con le scelte del Piano Forestale Regionale.

La disamina dell'esempio riportato ci permette di rilevare quanto sia importante che ciascun Piano/programma a livello regionale sia sottoposto a Valutazione ambientale strategica, seppur complessa ed articolata in molti casi, a causa delle ricadute non soltanto dirette ma anche indirette.

Fra le ricadute indirette si può annoverare l'assenza di riferimenti in termini di sostenibilità ambientale delle scelte da adottare negli atti di competenza provinciale e comunale.

La conservazione della foresta e dei suoi spazi deve essere ritenuta fattore fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di tutela idrogeologica e del paesaggio in coerenza con gli obblighi normativi e gli impegni internazionali in materia di conservazione delle risorse forestali e di controllo delle emissioni di CO₂. Il rigore nel perseguire questo obiettivo deve essere mediato dalla necessità di soddisfare altre esigenze rispondenti a logiche di carattere ambientale.

Capitolo 3

3.5 Disamina di alcuni aspetti di correlazione tra la Valutazione ambientale strategica e la Valutazione di Incidenza

La Valutazione di incidenza ambientale (VINCA) è una procedura di valutazione di natura “preventiva”, prevista dall’art. 6 comma 3 della Direttiva 92/43/CEE, denominata anche Direttiva Habitat, alla quale sono sottoposti i piani e gli interventi da attuare all’interno di un sito appartenente alla rete “Natura 2000”, costituita da siti di interesse comunitario (SIC) e da Zone di protezione speciale (ZPS).

La VINCA è una procedura alla quale vanno sottoposti i piani e gli interventi ricadenti nei Siti della rete “Natura 2000” che non sono direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito medesimo.

La Direttiva 92/43/CEE è stata recepita dal legislatore nazionale con il DPR n. 357/97 e ss.mm.ii e dalle disposizioni normative emanate a livello regionale. Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono, infatti, gli Enti territoriali delegati dallo Stato per la gestione dei siti “Natura 2000” e per l’espletamento della VINCA, fatte salve le competenze attribuite alle aree protette di cui alla Legge n. 394/91, quando un sito “Natura 2000” ricada, anche parzialmente, all’interno del loro perimetro.

Secondo la direttiva “*qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo (...)*”.

La disposizione comunitaria prevede espressamente la necessità di un approfondimento che individui e valuti gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

La Valutazione d’Incidenza deve essere attivata sia per gli interventi/piani che ricadono all’interno delle aree “Natura 2000” ma anche per quelli che, sviluppandosi all’esterno possono comportare alcune ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito. Secondo le indicazioni fornite dalle linee guida europee la probabilità di incidenza significative può derivare non solo da piani o progetti situati all’interno di un sito protetto, ma anche da piani o progetti situati al di fuori di un sito protetto.

Per fare un esempio, si potrebbe considerare l'ipotesi in cui una zona umida potrebbe essere danneggiata da un progetto di drenaggio situato ad una certa distanza dai confini della zona umida. Per tale motivo, la procedura di incidenza andrebbe attivata non in presenza della certezza che si verifichi un danno, ma in ragione della probabilità di incidenze significative derivanti non solo da piani o progetti situati all'interno di un sito protetto, ma anche al di fuori del sito stesso.

Per tale motivo si rende necessario fare in modo che la portata della definizione di "incidenza significativa" sia la più ampia possibile, cercando anche di determinare la significatività in relazione alle particolarità ed alle condizioni ambientali del sito protetto cui si riferisce il piano o progetto, al fine, comunque, di raggiungere l'obiettivo di conservazione del sito stesso. È evidente che questo tipo di intervento deve essere svolto prima che si realizzi il piano o progetto. La legislazione nazionale recependo le indicazioni comunitarie, prevede che il piano o progetto non sia realizzato qualora ci siano impatti negativi tranne che non ci siano soluzioni alternative e si tratti di un piano o progetto che debba essere realizzato per motivi imperativi, di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica. In questo caso le Amministrazioni competenti devono adottare tutte le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete "Natura 2000", provvedendo a darne comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Se, poi, nei siti ricadono tipi di habitat naturali e specie prioritari, il piano o intervento di cui sia stata valutata l'incidenza negativa sul sito di importanza comunitaria, può essere realizzato soltanto con riferimento ad esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o ad esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero previo parere della Commissione.

La Valutazione di Incidenza si pone in correlazione con la Valutazione Strategica in quanto l'art. 10 del D.lgs. 152/2006 nel dettare disposizioni per la redazione del rapporto ambientale richiede in modo esplicito che il processo di valutazione strategica includa anche la procedura di valutazione di incidenza. Questa tematica è stata esaminata dal Tavolo VAS Stato/Regioni/Province Autonome (istituito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, come infra richiamato), proprio per superare le criticità riscontrate nell'applicazione delle norme nazionali e regionali, fra cui appunto la difficoltà di far coesistere livelli di dettaglio tra le due valutazioni.

Infatti, mentre la VAS si applica a piani e programmi con scelte strategiche che spesso non hanno una localizzazione definita e si riferiscono a territori anche molto estesi, la

valutazione di incidenza si concentra su singoli siti “Natura 2000”, richiedendo uno studio e una rappresentazione di dettaglio del sito molto approfondita.

Da questi elementi deriva la difficoltà di far coesistere le due procedure, specialmente in piani e programmi di vasta area, che coinvolgono numerosi siti della Rete “Natura 2000”. In tali casi, l’assenza di specifici documenti di indirizzo può condurre a valutazioni poco efficaci, che si limitano a rimandare a momenti di valutazione successive la risoluzione delle problematiche quale quelli delle fasi attuative dei rispettivi piani e programmi di riferimento.

Proprio per evitare che i due procedimenti ambientali siano affrontati come se si trattasse di un adempimento burocratico, si vuole soffermare l’attenzione sull’integrazione tra la VAS e la Valutazione di Incidenza, quale opportunità per sviluppare gli aspetti legati alla conservazione della funzionalità dei siti della Rete “Natura 2000” fin dalle prime fasi della redazione del piano o programma.

Il comma 3 del sopra citato art. 10 del D.lgs. n. 152/06 dispone che la valutazione dell’autorità competente della VAS sia estesa alla finalità di conservazione della Valutazione di incidenza, ovvero prevede che si dia atto degli esiti della valutazione di incidenza. Questa disposizione comporta che l’autorità competente per la VAS dovrà decidere se avviare o meno il procedimento per la valutazione di incidenza.

Questa previsione incide in maniera non marginale sulla disciplina della valutazione strategica, in quanto ribadisce la primarietà del valore ambiente, recependone le istanze di protezione e conservazione e cerca di integrarle con la necessità di semplificazione ed integrazione dei due procedimenti autorizzatori in materia ambientale.

In particolare, con riferimento al rapporto tra la procedura di VAS e quella di VINCA si può notare che, la prima non prevede limiti di sorta ad aree e/o parti del territorio, riferendosi agli effetti di un piano o programma in quanto tale, laddove, invece, le finalità operative del Regolamento n. 357/1997 sono circoscritte alla conservazione di specifiche aree (le sopra richiamate ZPS e SIC) e la relativa procedura di VINCA ivi prevista, si riferisce esclusivamente ad attività (piani, programmi, interventi) che hanno incidenza su queste. Come già anticipato la Valutazione Ambientale Strategica si presenta, infatti, quale strumento procedurale valutativo avente un oggetto molto più ampio rispetto a quello della VINCA; proprio per questo motivo, deve affermarsi che i due processi di valutazione non potranno, in alcun modo, essere mai ritenuti equipollenti.

La soluzione prospettata dal Legislatore Nazionale è stata quella di considerare il processo di VAS quale una sorta di contenitore che includa anche la VINCA, nei casi in cui il

Rapporto Ambientale contenga gli elementi previsti dall'allegato G) del Decreto n. 357/1997 e l'autorità competente dia espressamente atto degli esiti della valutazione d'incidenza, anche prevedendone la comunicazione al pubblico.

Le differenze tra la VINCA e la VAS sono state magistralmente esposte dal Consiglio di Stato nella Sentenza 10 maggio 2011, n. 2755 (cfr. Cons. St., Sez. IV, 19 novembre 2010, in www.giustizia-amministrativa.it).

I Giudici di Palazzo Spada sono stati chiamati a pronunciarsi sulla legittimità del piano faunistico-venatorio della Regione Puglia, adottato a seguito dell'esperimento della VINCA, ma in assenza della necessaria VAS.

Nel caso esaminato nella Sentenza richiamata si afferma che la procedura di VAS si riferisce agli effetti significativi ambientali che un piano o un programma da adottare può produrre, ma è, altresì, evidente, dalla mera definizione di VAS, che la procedura e le relative attività amministrative da compiere a carico dell'autorità procedente, sono assolutamente differenti da quelle previste sia per la VIA e ancor di più per la VINCA.

Si ribadisce, quindi, che non sussiste alcuna compatibilità fra la procedura di VAS, che prevede la redazione di un Rapporto Ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del Rapporto Ambientale, la valutazione dei risultati delle consultazioni, la messa a disposizione delle informazioni e la Valutazione di incidenza che è limitata all'oggetto della stessa. L'analisi giurisprudenziale condotta ribadisce che non si può pensare di non avviare un processo di VAS, solo perché è già stata effettuata una valutazione di incidenza. Infatti, lo stesso Legislatore del Testo Unico, al citato articolo 10, statuisce espressamente il principio che sia la VIA che la VAS possono essere dei contenitori che all'interno includono e considerano anche la Valutazione di incidenza, non il contrario.

Afferma il Consiglio di Stato che la Valutazione di incidenza, già prevista nel sistema antecedente alla differita entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, ha un rilievo settoriale, destinato alla particolare protezione dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciale e va tenuta necessariamente in considerazione nell'ambito di un processo più ampio e diverso di Valutazione Ambientale, quale è il processo di valutazione strategica.

La Magistratura di Palazzo Spada, d'altronde, aveva già avuto modo di affrontare l'aspetto relativo alla diversità sottostante le due procedure di Valutazione Ambientale ed esaminando un caso diverso (Sentenza Consiglio di Stato n. 8113/2010) aveva affermato, in merito alla differenza tra VIA e VAS, che quest'ultima è espressamente riservata ai

piani e programmi e dalla stessa sono espressamente escluse le varianti riguardanti la realizzazione dei singoli progetti, per cui è stata prevista la valutazione di impatto ambientale.

Deve concludersi che le procedure di VIA, VAS e VINCA sono tutte autonome ed indipendenti in relazione alle finalità specifiche, che, all'occorrenza, al massimo, la Valutazione d'incidenza ambientale può essere ricompresa nella VIA o nella VAS.

Non può assolutamente ritenersi che la procedura di VIA e quella di VAS siano una duplicazione e che vadano ad aggravare il procedimento amministrativo di cui all'art. 1 della Legge n. 241/1990" come sostenuto nella sentenza del Consiglio Stato - Sez. IV, 19 novembre 2010 per il caso del piano faunistico-venatorio adottato dalla Regione Puglia, poi cassato (in A. De Feo e C. Tangari, *VAS, VIA e Valutazione d'incidenza, regole procedurali e sostanziali diverse. La PA obbligata a conformarsi*, in *Riv. giur. amb.* n. 6/2011 - (in www.giustizia-amministrativa.it).

È evidente che le problematiche correlate alla co-esistenza dei processi di valutazione strategica e di valutazione d'incidenza sussistono anche perché non è percepito il ruolo che nel raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità assumono i due processi.

Sarebbe opportuno che le linee-guida in materia di VAS considerino, anche, le ipotesi in cui il processo di valutazione strategica debba prendere in considerazione un'area che comprende anche dei siti SIC e ZPS.

Capitolo 3

3.6 Risultati scaturiti dall'osservazione dello stato di attuazione della VAS applicata ai piani forestali: sviluppo del "modello zero"

Il progetto di ricerca condotto ha permesso di rilevare che nella pratica della Valutazione Ambientale Strategica sono state elaborate diverse linee guida che forniscono un valido supporto pratico per superare gli eventuali ostacoli operativi del processo in questione.

Deve, tuttavia, rilevarsi che non esiste uno strumento che permetta di avere un riferimento che rappresenti una guida concreta ed immediata. Per questo motivo, si è voluto predisporre un modello che costituisca una sorta di formulario di riferimento, al fine di rendere più agevole l'approccio al processo di Valutazione Strategica.

La predisposizione di questo strumento, seppure nella sua immediata semplicità, rappresenta un primo riferimento concreto per quei soggetti istituzionali che devono avviare un processo di Valutazione.

Questa iniziativa vuole costituire un supporto che indirizzi la scelta del soggetto preposto all'attuazione del processo di Valutazione, affinché sia una scelta quanto più possibile consapevole del valore che la stessa riveste, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Come già rilevato, la VAS intesa come appesantimento burocratico di un piano/programma non permette di valorizzare a pieno le potenzialità del processo stesso di valutazione strategica.

Le schede-format predisposte potrebbero risultare poco rilevanti per la semplicità che le caratterizza, però di fatto si ritiene possano costituire proprio per l'approccio quasi elementare che hanno uno strumento di base da utilizzare per semplificare l'avvio di un processo di Valutazione, che si possa concretizzare quale impatto rilevante per la tutela dell'ecosistema-forestale.

Il modello costruito è stato pensato per la predisposizione di un Piano Forestale Generale che è di competenza delle Regioni, che in molti casi nella realizzazione del processo di VAS si fanno supportare da soggetti anche istituzionali qualificati, come le Università e gli Enti con competenze ambientali, o altre figure tecniche specializzate.

La disponibilità di un modello di riferimento renderebbe più agevole e veloce l'attuazione del processo di Valutazione con tutti i benefici che ne potrebbero conseguire.

La creazione di schede-format che siano indirizzate anche a soggetti istituzionali minori, quali i Comuni o le Comunità montane, amplificherebbe i benefici in ragione anche delle ridotte dimensioni dell'apparato amministrativo posto a supporto della gestione istituzionale dei soggetti in questione.

Schema grafico n. 21

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale	
PIANO FORESTALE REGIONALE	
PRIMA PARTE	
<p>Normativa di riferimento regionale</p> <p><i>*riportare la normativa regionale che prevede l'obbligatorietà del processo di VAS in materia forestale</i></p>	<p>Specificare le motivazioni che sottendono alla scelta della Regione che solitamente sono indicati come principi della Legge Regionale Forestale quali per esempio quelli di seguito riportati</p>
	<p><i>* La Regione considera le foreste come bene a carattere ambientale, culturale, economico e paesaggistico di irrinunciabile valore collettivo da utilizzare e preservare a vantaggio delle generazioni future.</i></p>
	<p><i>*Le foreste sono riconosciute quale risorsa di materie prime ed energie rinnovabili, per il loro apporto al benessere degli individui, per la protezione del territorio, della vita umana e delle opere dell'uomo dalle calamità naturali e per la tutela della biodiversità.</i></p>
	<p><i>* Sono ritenute indispensabili la pianificazione degli interventi di gestione forestale, basata su un'approfondita conoscenza del territorio, e la programmazione degli stessi nel rispetto del ruolo delle autonomie locali...</i></p>
	<p><i>*La Regione riconosce il ruolo di interesse pubblico delle attività selvicolturali svolte secondo i principi della gestione forestale sostenibile e finalizzate al mantenimento della multifunzionalità delle foreste.</i></p>

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale	
PIANO FORESTALE REGIONALE	
PARTE PRIMA	
Obiettivi generali <i>*richiamare gli indirizzi definiti dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale e dagli accordi internazionali, in tema di gestione forestale sostenibile, mitigazione dei cambiamenti climatici, tutela dell'ambiente e del paesaggio</i>	Esempio di obiettivi generali:
	<i>*promuovere la gestione forestale sostenibile e la multifunzionalità delle foreste;</i>
	<i>*tutelare e valorizzare il patrimonio forestale pubblico e privato;</i>
	<i>*sviluppare le filiere del legno derivato dalle foreste e dall'arboricoltura;</i>
	<i>*promuovere l'impiego del legno come materia prima rinnovabile;</i>
	<i>*incentivare la gestione associata delle foreste;</i>
	<i>*migliorare le condizioni socio-economiche delle aree rurali;</i>
	<i>*promuovere la crescita e qualificare la professionalità delle imprese e degli addetti forestali;</i>
	<i>*accrescere le conoscenze scientifiche e tecniche in campo forestale, promuovendo la ricerca e l'innovazione in materia;</i>
	<i>*aumentare la sensibilità e la consapevolezza sociale circa il valore culturale, ambientale ed economico delle foreste e degli alberi</i>
<i>Considerata l'ampia valenza temporale del PFR ed il suo ruolo di orientamento della politica forestale regionale, nonché di quadro di riferimento per gli strumenti di pianificazione forestale di livello territoriale e locale-aziendale, gli obiettivi e la strategia operativa del piano sono definiti in relazione alle quattro componenti che caratterizzano le risorse forestali</i>	
<i>Produzione, economia e mercato</i>	
<i>Aspetti ambientali e funzioni pubbliche</i>	
<i>Aspetti sociali</i>	
<i>Governance*</i>	
Note operative: Per ogni componente deve essere specificato il livello di interazione del Piano con il territorio e le implicazioni da ciò derivanti	

**Per es. in relazione alla componente Governance specificare con quali altri piani è coordinato e specificarlo come di seguito "Il PFR è coordinato con il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), con il quale condivide l'inquadramento tipologico e cartografico dei boschi quali bene paesaggistico".*

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale
PIANO FORESTALE REGIONALE
PARTE PRIMA - Descrizione del territorio
<i>*Riportare gli aspetti conoscitivi della risorsa forestale, caratteristiche, funzioni e prodotti dei boschi e delle altre superfici arborate presenti sul territorio di competenza.</i>
<p><i>* Riportare i livelli di pianificazione e programmazione previsti dalla normativa regionale e specificarne gli ambiti di operatività ed i contenuti, supportandoli con le relative descrizioni grafiche e cartografie.</i></p> <p>Per esempio: pianificazione forestale su tre livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piano Forestale Regionale (PFR), documento di indirizzo e di strategia politica; - Piani Forestali Territoriali (PFT), documenti conoscitivi di dettaglio e di scelte di destinazioni funzionali prevalenti; - Piani Forestali Aziendali (PFA), documenti gestionali di supporto alla programmazione economica e con valore di norma selvicolturale.
<p><i>*Predisporre un quadro conoscitivo del territorio indicando nel dettaglio:</i></p> <p>1) <i>Quadro d'insieme delle superfici forestali: indicare le superficie in ettari e la relativa percentuale di copertura rispetto al totale;</i></p> <p>2) <i>indicare l'estensione complessiva dei boschi e la diversa tipologia di copertura predisponendo diverse tabelle in cui si indica:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>la ripartizione per fasce altimetriche del bosco;</i> - <i>la ripartizione per assetti evolutivi;</i> -<i>la ripartizione della proprietà e la struttura fondiaria (montagna, collina, pianura, pubblica/privata e relative percentuali);</i> - <i>la ripartizione delle superfici per fascia altimetrica e proprietà;</i> -<i>la ripartizione delle superfici per destinazioni funzionali prevalenti e fasce altimetriche;</i> - <i>le superfici soggette a vincolo paesaggistico e idrogeologico</i> -<i>la ripartizione delle superfici complessive e forestali incluse in Siti della rete Natura 2000 e in Aree Protette al netto delle eventuali sovrapposizioni;</i> -<i>la produzione forestale ed i prelievi indicando i volumi retraibili totali e relativi alla quota servita da viabilità nel quindicennio per categoria d'intervento ed i principali assortimenti retraibili nelle aree servite per macrocategoria forestale *(vedi su questo specifico punto esempio tabelle a seguire)</i>

*esempio tabelle ultimo punto

Interventi	Superf.Tot.(ha)	Sup.serv.(%)	Provvigione(m3)	Provvigione servita (%)	Prelievo totale potenziale (m3)	Prelievo servito (%)
Cure colturali						
Diradamenti e conversioni						
ceduazione						
Tagli di maturità in fustaia						
Gestione attiva						

Macrocategorie	Legname da opera [m3]	%	Paleria [m3]	%	Legna da ardere [m3]	%	Residui legnosi per la cippatura [m3]	%	totale
Formazioni igrofile									
Castagneti *									

*proseguire specificando i principali assortimenti retraibili nelle aree servite per macrocategoria forestale

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale
PIANO FORESTALE REGIONALE
PARTE PRIMA - Descrizione del territorio
Note operative in relazione alle informazioni da fornire nella descrizione del territorio
*Per la componente bosco: in relazione alla normativa prevista dalla Regione per effettuare i tagli boschivi vanno specificate le procedure da seguire per l'istanza di taglio boschivo e le relative modalità, indicando in modo percentuale l'andamento e periodicità delle istanze presentante per quel territorio.
*Per rendere utile il supporto fornito dagli Uffici è opportuno indicare in modo dettagliato ogni eventuale riferimento a circolari/ordinanze e/o qualsivoglia tipologia di provvedimento, nonché specificare dove si trovano i c.d. <i>Sportelli Forestali</i> (qualora previsti dal Regolamento forestale regionale) ed indicare anche quelli appositamente dedicati alle Comunità montane
*Nell'ambito delle esperienze di valorizzazione delle Filiere, è consigliabile riportare l'elenco di tutte le iniziative e dei progetti di maggior rilievo realizzati dalla Regione in collaborazione con altri Enti locali per promuovere sul territorio le filiere legate ai prodotti del bosco
*Sarebbe opportuno riportare fra le iniziative avviate anche quelle di formazione in campo forestale per esempio relative alle figure di forestale, di ingegneria naturalistica, di treeclimbing, di istruttore forestale, di forestale in esbosco per via terrestre, di forestale in esbosco per via aerea, di ingegneria naturalistica.
*Qualora previsti fare una descrizione degli <i>Albi regionali</i> esistenti (per es. albo delle imprese forestali della regione), dei requisiti previsti per la relativa iscrizione e delle relative modalità, con l'indicazione degli uffici amministrativi della Regione cui fare riferimento
*Qualora presenti attività di rilievo nell'ambito della filiera " Legno-energia ", è doveroso specificare ogni tipologia di intervento dedicato alla produzione di energia da biomasse lignocellulosiche
*dare contezza di ogni tipologia di manifestazione ed evento fieristico presente sul territorio regionale e delle relative caratteristiche, con i riferimenti delle attività svolte e delle tempistiche
*Uno specifico e dettagliato paragrafo deve essere dedicato alle tipologie di interazioni e di danni al bosco in relazione agli aspetti di seguito riportati: -cambiamenti climatici ed eventi estremi; -incendi boschivi; -fauna selvatica; -attacchi parassitari e fitopatie; -deperimenti di origine abiotica; -specie esotiche invasive
*Per completare la descrizione del territorio una specifica trattazione deve essere fatta degli incentivi al settore forestale tramite i Programmi di Sviluppo Rurale : vanno descritte tutte le misure di finanziamento pubblico afferenti allo sviluppo del settore forestale e vanno specificati gli ambiti di intervento previsti dal Piano di Sviluppo Rurale fra cui si ricordano a titolo esemplificativo quelle di seguito elencate: - Misura H "imboschimento delle superfici agricole"; - Misura I "altre misure forestali"; - Misura T : tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali, nonché al benessere degli animali; - Misura 111 Azione 2 – Formazione professionale e informazione; - Misura 122 - Accrescimento del valore economico delle foreste; - Misura 123 Azione 2 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali; - Misura 124 Azione 2 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie; - Misura 125 Azione 1 - Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento della selvicoltura; - Misura 221 - Primo imboschimento di terreni agricoli; - Misura 225 – Pagamenti per interventi silvo-ambientali; - Misura 226 – Ricostruzione del potenziale forestale e introduzione di interventi preventivi; - Misura 227 – Sostegno agli investimenti non produttivi nelle foreste.
*Una piccola trattazione deve essere dedicata anche alle altre superfici arborate, dalla pioppicoltura per esempio all'arboricoltura da legno a ciclo lungo con latifoglie di pregio (ADL), ed ancora ai filari e siepi ed al bosco permanente

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale
PIANO FORESTALE REGIONALE
PARTE PRIMA - Descrizione del territorio
Descrizione delle attività del territorio a regia pubblica
<p><i>*Devono essere specificate tutte le attività che la Regione, attraverso il Settore Gestione Proprietà Forestali Regionali e Vivaistiche, effettua avvalendosi di operai forestali per eseguire lavori in amministrazione diretta sul territorio regionale, fra questi per esempio rientrano:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>interventi di sistemazione idrogeologica e idraulico forestale, che in particolare possono coinvolgere vari Enti: Regione, Province, Città Metropolitana, ATO e Comunità Montane;</i> - <i>interventi forestali di ricostituzione boschiva, diradamenti e cure colturali;</i> - <i>la manutenzione delle fasce riparie;</i> - <i>la manutenzione ordinaria e straordinaria di piste forestali e sentieri;</i> - <i>la manutenzione ambientale, intesa come sistemazione di piccoli dissesti idrogeologici con tecniche di ingegneria naturalistica;</i> - <i>manutenzione di aree attrezzate e delle vasche antincendio.</i> - <i>attività vivaistica, in questo caso una particolare attenzione deve essere data attraverso l'individuazione dei vivai regionali esistenti e la descrizione della relativa organizzazione con la specificazione anche della loro localizzazione. Deve altresì essere specificato il personale impiegato, nonché la tipologia di del materiale vegetale prodotto, nel corso degli anni e le modalità di approvvigionamento del seme .</i>

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale
PIANO FORESTALE REGIONALE
PARTE SECONDA
Le strategie di politica per le foreste, i settori prioritari di intervento e finanziamento
*Descrizione dell'iter logico per la definizione delle azioni, degli strumenti e delle priorità: <i>occorre procedere alla specificazione dell'iter logico seguito per sviluppare la parte propositiva del Piano Forestale Generale Regionale, che partendo dall'identificazione del problema, lo dettaglia e lo scompone nelle componenti essenziali e propone delle azioni che vadano a minimizzarlo o eliminarlo. Le azioni devono essere valutate anche in funzione del loro costo economico/impegno e della priorità potenziale</i>
<i>*Lo strumento solitamente utilizzato per questo percorso logico è l'analisi SWOT, finalizzata ad evidenziare i punti di forza e di debolezza del settore tenendo conto dei fattori di minaccia, non direttamente modificabili, e delle opportunità da cogliere. Per meglio focalizzare il quadro nelle diverse componenti la tabella SWOT, oltre che nella forma classica, può essere suddivisa in 4 macroaree:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>produzione, economia e mercato,</i> - <i>aspetti ambientali e funzioni pubbliche,</i> - <i>aspetti sociali,</i> - <i>governance.</i>

*un esempio di analisi per ciascuna macroarea da completare in relazione alle caratteristiche del territorio e del processo condotto

Produzione, economia e mercato	Punti di forza	Punti di debolezza	Opportunità	Minacce
	Superfici forestali estese e con tendenza all'aumento	prevalenza di proprietà fondiaria frammentate e polverizzate	Valorizzazione dei crediti di carbonio anche con impegni volontari	Insorgenza di disturbi naturali significativi (cambiamento climatico, patogeni, specie esotiche)

Aspetti ambientali e funzioni pubbliche	Punti di forza	Punti di debolezza	Opportunità	Minacce
	Notevole varietà ambientale e ricchezza di biodiversità negli ecosistemi forestali	Elevata fragilità degli ecosistemi forestali planiziali e presenza di estese foreste monospecifiche per pregressa gestione (castagneti e faggete) o danneggiate da avversità	Ampio bacino di potenziale pubblico fruitore	riduzione della biodiversità a causa di tecniche selvicolturali non idonee o di abbandono Significativa

Aspetti sociali	Punti di forza	Punti di debolezza	Opportunità	Minacce
	Disponibilità alla formazione/aggiornamento professionale da parte degli addetti	Scarsa conoscenza degli strumenti informativi messi a disposizione dalle PPAA	Forte e generalizzata percezione positiva nei confronti del bosco e del legno	Lavoro irregolare, carente professionalità

Governance	Punti di forza	Punti di debolezza	Opportunità	Minacce
	Esperienze positive di gestione associata sul territorio	Scarsa attitudine storica alla gestione associata del territorio	Tendenza allo sviluppo di filiere corte e valorizzazione dei mercati locali	Reiterazione di variazioni normative e interpretative in campo forestale e paesaggistico-ambientale

** All'esito potrà procedersi ad una rappresentazione grafica di un'analisi SWOT di sintesi che evidenzia gli elementi fondamentali, supportata da una descrizione, anche in forma di tabella come di seguito riportata, del quadro logico che individui la logica di intervento, le pre-condizioni ed i macro-indicatori .*

	Logica di intervento	Pre-condizioni	MACRO-indicatori
Obiettivo Generale	Valorizzazione del patrimonio forestale orientata alla sostenibilità	<p>Sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà e delle filiere forestali</p> <p>Strumenti normativi chiari e coerenti con l'obiettivo</p> <p>Sostegno pubblico alle strategie di sviluppo sostenibile</p> <p>Messa a sistema delle risorse organizzative e umane regionali (Settori, Squadre idraulico-forestali, vivai, IPLA)</p> <p>Aggiornamento delle conoscenze sul patrimonio forestale e sul relativo comparto socio-economico</p>	<p>Aumento della remunerazione dei prodotti forestali</p> <p>Aumento del consumo dei prodotti forestali locali</p> <p>Incremento delle presenze di fruitori degli ambienti forestali</p> <p>Aumento del tasso di occupazione giovanile nel settore primario</p> <p>Presenza di esperienze di monetizzazione delle funzioni pubbliche del bosco</p>

Scheda – format per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale
PIANO FORESTALE REGIONALE
PARTE SECONDA
Le strategie di politica per le foreste, i settori prioritari di intervento e finanziamento
<i>*individuare la strategia operativa da seguire e descriverla in modo dettagliato al fine di rendere comprensibile la logica utilizzata per individuare le strategie di politica per le foreste che si intendono adottare</i>
<i>*la logica degli interventi proposti con il Piano forestale deve essere esplicitata e posta in correlazione con gli obiettivi che il Piano stesso si propone di realizzare</i>
<i>*gli elementi del quadro logico devono essere associati agli indicatori di risultato</i>
<i>*tutti gli elementi che concorrono alla definizione del quadro logico devono essere frutto di un approccio partecipativo e quindi sottoposti a consultazioni e/o condivisioni secondo le modalità che si ritiene essere più adatte alla realtà locale.</i>
Note operative: la predisposizione del quadro logico e tutte le azioni, attività, fasi progettuali pianificate devono essere concepite sempre in stretta relazione con la realtà locale. Il confronto con il fattore umano, sociale e politico devono essere fondamentali al fine di consentire che l'intervento assuma una dimensione flessibile e attenta alle istanze del territorio. Questo rappresenta lo strumento per il conseguimento dell'obiettivo generale cui è destinato l'intero processo di VAS che, come noto, non può e non deve mai essere configurato secondo schemi rigidi ma continuamente adattabili al “divenire” del territorio cui il Piano è destinato.

Capitolo 3

3.7 La tutela del foreste: cenni sul vincolo idrogeologico e paesaggistico

Il principio dello sviluppo sostenibile delinea un modello di sviluppo in cui assume un ruolo centrale la tutela dell'ambiente come fattore integrante dello stesso modello di sviluppo, anche in considerazione del principio di integrazione previsto dall'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che promuove la sinergia tra ambiente e sviluppo, prevedendo l'integrazione delle esigenze di tutela nella definizione ed attuazione delle politiche e azioni dell'Unione Europea⁵¹.

La tutela del patrimonio forestale trova specifica attuazione nella normativa che impone sia il vincolo idrogeologico che paesaggistico.

In particolare il vincolo idrogeologico trova la sua origine nella disciplina giuridica relativa ai territori boscati del Regio Decreto n. 3267 del 30 dicembre 1923, recante: *“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”* comunemente denominata come *“legge forestale”*. Questa normativa, tuttavia, non costituisce il risultato legislativo del fenomeno silvano inteso nella sua completezza, in quanto essa ha per oggetto i terreni su cui grava un vincolo idrogeologico indipendentemente dalla loro natura e destinazione che può essere la più diversa, e perciò a prescindere dall'essere tali terreni coperti dalla superficie forestale⁵².

Il D.Lgs. n. 227/2001 (successivamente ampliato nel tempo da diversi interventi normativi tra cui in particolare la Legge n. 35 del 4 aprile 2012) ha integrato la disciplina del Regio Decreto n. 3267 del 30 dicembre 1923, fornendo la definizione di bosco e disciplinandone nei principi generali le diverse finalità e possibili utilizzazioni e per tale motivo è nota come legge quadro per le legislazioni forestali regionali, in quanto

⁵¹ Cfr. sul tema tra gli altri Buffoni L., *“La dottrina della sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale”*, in Rivista I federalismi, 2007

⁵² Cfr. Abrami A., *“L'ordinamento giuridico forestale dal vincolo idrogeologico a quello forestale”* in Rivista *“L'Italia forestale e montana”*, pp. 65. – Anno 2012, secondo cui va anche considerato che i boschi appartenenti alla proprietà pubblica, dovendo osservare un particolare regime per la loro utilizzazione, sono anch'essi oggetto di una forma di vincolo, che la legge n. 3267 del 1923 definisce economico, ma che sostanzialmente non si differenzia negli effetti dal vincolo idrogeologico, anzi risulta più incisivo di quest'ultimo, per il fatto che le regole del governo del bosco scaturiscono da un apposito piano approvato e prescritto dal Comitato forestale. È a partire dalla metà degli anni ottanta, con l'entrata in vigore della legge n. 431/1985 (di conversione del Decreto legge n. 312/1985) vengono sottoposti al vincolo paesaggistico una serie di aree tipologiche e sistemi ecologici caratterizzanti la geografia del nostro Paese, come l'articolazione delle coste, i territori contermini ai laghi, gli argini dei fiumi, i circhi glaciali, le zone umide, i parchi nazionali e regionali ed altri territori di particolare interesse, nonché i territori boscati considerati anch'essi nel genere. È stato affermato che in questo modo si aveva un'estensione quantitativa del vincolo paesaggistico, anche se la tutela paesaggistica non era soltanto nel senso della protezione estetica, ma una tutela paesaggistica intesa come salvaguardia di interi sistemi ecologici non necessariamente di rilevante bellezza, ma anzi, almeno in taluni casi, a prescindere da questa.

costituisce un'evoluzione dell'ordinamento giuridico forestale. Il bosco, infatti, viene preso in considerazione in quanto tale in relazione alla totalità delle funzioni che esercita per sua natura.

L'ordinamento giuridico forestale è caratterizzato proprio dalla conciliazione di due interessi contrapposti in quanto l'utilizzazione del bosco da parte del suo proprietario non deve sacrificare l'interesse generale che mira a preservare nel tempo la permanenza della superficie boscata e per tale ragione è previsto un controllo da parte della Pubblica Amministrazione.

La funzione sociale della proprietà "silvana" trova in questo concetto il suo fondamento e dall'individuazione di bosco discende la presenza del vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 142, comma 1°, lettera g, del D. lgs. n. 42/2004 e ss.mm.ii., e l'obbligo di tutela dinamica, mediante il piano paesaggistico.

Sull'individuazione dei terreni boschivi ai fini della presenza del vincolo paesaggistico (di cui al D. lgs. n. 42/2004), appare utile richiamare una pronuncia della Corte di Cassazione che facendo riferimento alla specifica normativa di settore (vale a dire all'art. 2 del D. lgs. n. 227/2001 e ss.mm.ii.) individua il concetto di bosco sul piano giuridico, identificando come boschi quei terreni coperti da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo, ed anche i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale.⁵³

Fra le aree assoggettate a vincolo paesaggistico, la c.d. Legge Galasso, n. 431 del 1985, ha previsto *ope legis* tutte le aree gravate da usi civici (chiamati anche in modo diverso nelle diverse regioni d'Italia, come servitù civiche, ademprivi, ecc.).

⁵³ Cfr. Sentenza n.30303 della Corte di Cassazione Penale Sezione 3 del 10/07/2014 - secondo cui "la nozione di bosco comprende i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5 ivi comprese, le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. E' fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco non identificabili come pascoli, prati o pascoli arborati" in Rivista giuridica, Ambiente e Diritto – www.ambientediritto.it.

Gli usi civici costituiscono una storica forma di tutela che rappresenta un residuo di antiche forme di diritti collettivi, e per il loro carattere pubblico sono essenzialmente inalienabili e imprescrittibili. Il diritto su queste aree spetta al singolo *uti civis*, come membro di collettività, e non personalmente come individuo.

In tal modo, un istituto di origine feudale che garantiva un diritto di godimento (pascolo, legnatico, caccia, ecc.) di terreni comunali o di terzi può assolvere la stessa funzione pubblicistica a favore della collettività, sotto forma di una diversa destinazione delle stesse aree⁵⁴.

Questo carattere pubblicistico distingue l'uso civico dal diritto che può spettare al singolo come membro di antiche associazioni agrarie dotate di terreni che restano proprietà collettive di diritto privato.

La legislazione sugli usi civici⁵⁵ per molti aspetti non è più attuale, soprattutto perché sono ormai diversi i livelli di competenza amministrativa che si sono venuti sovrapponendosi e che si sono aggiunti a quelli previsti dalla legge fondamentale. Nella regolamentazione degli usi civici concorrono allo stato attuale poteri del Comune, della

⁵⁴Cfr. Rivista Giuridica online “*Diritto.it*”, raccolta di sentenze e articoli di dottrina, “*Giurisdizione e competenza giurisdizione*”: La sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 11 maggio 2017, relativa a un giudizio di legittimità costituzionale di una legge della regione Sardegna, conclusosi in senso sfavorevole alla regione stessa, ha delineato in modo chiaro i limiti e i valori degli usi civici, nell'ambito della più generale previsione di tutela dei beni ambientali e paesaggistici. Secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 103/2017 nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni dei terreni destinati ad usi civici si è molto ridotta, mentre le leggi più recenti, relative alla tutela dei valori paesaggistici del territorio hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi. Il riferimento legislativo relativo alla valenza paesaggistica dei beni d'uso civico si riscontra oggi nell'art. 146, comma 1, lett. h) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”: sono tutelate per legge, fino all'approvazione del piano paesaggistico, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione, salvo i casi di legittimazione delle occupazioni (possessione continuata del terreno per un determinato periodo di tempo, con apporto di migliorie agrarie) e di alienazione dei beni silvo-pastorali, devono essere compatibili con l'interesse generale della collettività che ne è titolare. La pianificazione paesaggistica, in funzione dei parametri guida definiti dal Ministero per i Beni Ambientali, Culturali e del Turismo (MIBACT), stabilisce le possibilità di utilizzo dei terreni d'uso civico a fini diversi da quelli originari, in modo temporaneo o permanente, mentre il Piano economico programma lo sviluppo di tali terreni in funzione dei vincoli ambientali e paesaggistici. In particolare, l'esigenza regionale di “sclassificare” (nel senso di sdemanializzare) ampie zone destinate ad usi civici per permetterne un migliore sviluppo economico, si scontra con l'obbligo costituzionale di “co-pianificare” con il MIBACT l'utilizzo dei beni ambientali, senza poter agire autonomamente. I tempi per la conclusione della “co-pianificazione” non appaiono oggi prevedibili, per cui è da ritenere che le problematiche in essere permarranno, ancora, per lungo tempo.

⁵⁵ Per legislazione sugli usi civici si fa riferimento in particolare alla Legge n. 1766 del 16 giugno 1927 a cui ha fatto seguito il relativo Regolamento di attuazione emanato con il Regio Decreto n. 332 del 26 febbraio 1928, per sancire che tutti gli usi civici esistenti in quel momento avrebbero dovuto essere rivendicati e regolarizzati dando la possibilità ai soggetti di affrancarli e, quindi, di trasformare il possesso delle terre di demanio civico o la proprietà gravata da uso civico in piena proprietà assoluta ed esclusiva, istituendo un apposito magistrato detto Commissariato agli usi civici, con lo scopo principale, ma non solo, di liquidare tali usi (qualora vertenti su terreni privati), nonché col potere di regolare amministrativamente gli usi non liquidati (interessanti terre comunali, frazionali o di altri enti, ovvero su superfici acquee). I diritti di uso civico sono inalienabili (art. 12 della Legge n. 1766/1927), inusucapibili ed imprescrittibili (artt. 2 e 9 della Legge n. 1766/1927).

Regione, degli Enti gestori di aree protette (quando le terre civiche vi ricadano), per finalità differenti che andrebbero rimodulati ed organizzati.

Questi aspetti meriterebbero un approfondimento maggiore che non può essere oggetto del presente studio, in cui si è voluto fare riferimento agli usi civici per la funzione di tutela ambientale del patrimonio forestale che hanno avuto nel tempo e che continuano ad avere.

Si ritiene, infatti, che nell'ambito del dibattito istituzionale avente ad oggetto il riordino della normativa sugli usi civici si debba tenere conto della funzione di tutela del territorio nell'ottica europea, vale a dire con una visione integrata per garantire la difesa dell'ambiente, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Capitolo 3

3.8 Discussione e prospettive a margine dell'osservazione dello stato di attuazione della VAS applicata ai piani forestali

L'analisi condotta fa scaturire un'osservazione in considerazione del fatto che, nonostante siano passati quasi vent'anni dall'emanazione della Direttiva Europea 42/2001 CE, la Valutazione Ambientale Strategica stenta ancora a divenire parte integrante dell'iter pianificatorio.

Le difficoltà che si incontrano non sono dovute soltanto al sistema normativo, ma anche legate ad una poco chiara metodologia di valutazione, che pone una serie di difficoltà per i pianificatori all'atto dell'attuazione della VAS. Spesso si corre il rischio di non riuscire ad effettuare delle valutazioni efficaci e concrete, pur con la volontà di assicurare la sostenibilità delle scelte di piano/programma.

Come in parte anticipato, l'individuazione delle informazioni ambientali necessarie per la descrizione del contesto avviene attraverso una disamina dello stato attuale con l'individuazione delle trasformazioni realizzatesi nel corso del tempo e l'andamento potenziale degli stessi in assenza di quel determinato piano o programma.

A questa analisi andrebbe aggiunta, anche, quella relativa alla sensibilità e potenzialità degli impatti ambientali derivanti dal piano o programma.

L'attività condotta ha permesso di individuare le priorità e di evidenziare le criticità del processo di *governance* del territorio, quale approccio di metodo da utilizzare per percorsi di Valutazione Ambientale efficaci ed efficienti.

Si ritiene, tuttavia, opportuno un intervento legislativo che, prendendo spunto dall'analisi delle realtà regionali, riorganizzasse il testo normativo in modo da renderlo più incisivo rispetto all'attenzione per gli obiettivi strategici di sostenibilità ambientale, cui dovrebbe tendere la Valutazione Strategica.

L'intervento auspicabile dovrebbe essere più di impatto, soprattutto in ordine alle azioni da porre in essere, nel rispetto degli obiettivi generali che il Legislatore europeo si prefigge di realizzare, e che, oramai, sono ribaditi puntualmente ad ampio raggio.

Un piccolo supporto suggerito per evitare imprecisioni ed incongruenze nell'adempimento degli obiettivi del processo di valutazione soprattutto per le azioni di competenza non statale, potrebbe essere quello proposto con la predisposizione di una

sorta di “*schede-modello*” intese come dei “*format-master*” che contengano i principali elementi di riferimento per ogni tipologia di piano/programma.

La metodologia operativa proposta, pur richiedendo un lavoro accurato di ricerca dei diversi documenti relativi ai piani/programmi di competenza regionale, potrebbe rappresentare una sorta di guida di facile consultazione per tutti i soggetti che operano nel settore. La formulazione delle “*schede-format*” potrebbe essere conseguita attingendo all’esperienza che ogni Regione ha rispetto ai singoli piani/programmi nelle diverse materie di competenza, supportata dai dati che si ricavano dalla fase di monitoraggio, oltreché dai report delle autorità ambientali interessate all’esame dello stato di attuazione del processo di Valutazione Strategica.

La Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA – VAS, istituita presso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, principalmente dedita agli interventi nel settore delle infrastrutture, potrebbe avviare un Tavolo permanente dedicato esclusivamente al settore “Foreste e Aree Ambientali sottoposte a vincoli” tra cui dovrebbero ritenersi inclusi, oltre alle aree SIC e ZPS, anche i Parchi e le Comunità montane, per valutare in modo periodico le diverse attività da realizzare, anche con riferimento al vincolo idrogeologico e paesaggistico ed agli usi civici.

All’esito dello studio realizzato, sono state anche predisposti alcuni schemi di riferimento ed alcuni diagrammi di flusso in cui sono stati indicati nello specifico tutte le diverse fasi del processo di valutazione ambientale strategica applicata ad un piano forestale generale. Dall’analisi condotta è emerso che anche dalla giurisprudenza⁵⁶ in materia di paesaggio, inteso come l’ambiente nel suo aspetto visivo, sembra andare verso la direzione della visione integrata dei valori ambientali nel contesto territoriale e negli strumenti di pianificazione, pur lasciando ben definite le competenze statali in materia di tutela e conservazione del valore e quelle concorrenti regionale in materia di gestione e fruizione del patrimonio forestale.

Sono aspetti significativi e complessi che dovrebbero essere meglio approfonditi, seppure l’obiettivo primario del progetto di ricerca condotto era quello di chiarire i presupposti giuridici della VAS per la definizione di obiettivi (vincolanti, volontari, condivisi, ecc.) strategici per il sistema forestale nell’ambito di una visione ampia di governo del territorio, indirizzata alla tutela dell’ambiente e allo sviluppo sostenibile.

⁵⁶ Cfr. fra le altre Corte di Cassazione Penale, Sezione III, Sentenza n. 30303 del 2014, Rivista Dirittoambiente.it del 10/07/2014.

Conclusioni

Il patrimonio forestale per le sue molteplici funzioni protettive, produttive e ricreative è un bene di grandissimo valore che assume un'importanza tale da renderlo inestimabile, capace di produrre enormi benefici, duraturi nel tempo e i cui frutti e vantaggi possono essere goduti dalle generazioni future.

Si tratta di un patrimonio che per le caratteristiche intrinseche che lo contraddistinguono non può essere ricostituito in un arco temporale ridotto: si fa riferimento in particolare alla multifunzionalità ambientale e alla funzione economico produttiva.

In tal senso, la Corte Costituzionale con Sentenza n. 105 del 2008 ha affermato che i boschi e le foreste, intese come unico bene della vita, secondo la definizione di beni dal punto di vista giuridico quando determinano una posizione di diritto soggettivo e conseguente interesse legittimo, costituiscono due beni giuridici distinti: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso. La Corte specifica che il patrimonio forestale, come sopra definito, costituisce un bene giuridico di valore primario ed assoluto, nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza.

Questa qualificazione non pone dei limiti all'azione normativa delle Regioni che, nell'esercizio delle specifiche competenze garantite dalla Costituzione, possono stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Quanto sopra esposto determina l'individuazione di un limite alla competenza regionale posto dallo Stato a tutela dell'ambiente, per cui la funzione normativa delle Regioni può essere esercitata, soltanto, nel rispetto del principio della sostenibilità degli ecosistemi forestali.

I distinti concetti di "multifunzionalità ambientale del bosco" e di "funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale", concepiti dalla giurisprudenza costituzionale nell'esercizio della funzione di indirizzo legislativo, sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Questo ruolo sul piano internazionale, è confermato tra l'altro dalla Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità che ha prodotto la "*Dichiarazione autorevole di principi*

giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta”⁵⁷.

Sempre a livello internazionale e nell’ottica di intervento multifunzionale, assumono un ruolo determinante anche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici⁵⁸ insieme alla Convenzione contro la desertificazione⁵⁹ (UNCCD), il Protocollo di Kyoto e l’Agenda 2030.

Sul piano europeo, questo ruolo strategico del patrimonio forestale è ribadito anche in materia di habitat naturali con la costituzione di una “Rete ecologica europea coerente” denominata “Natura 2000” e dagli indirizzi forniti dal “Piano d’azione per le foreste” dell’Unione Europea.

In questo quadro, dovrebbe assumere un ruolo strategico la metodologia propria della Valutazione Ambientale Strategica che potrebbe supportare la gestione forestale sostenibile e valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.

Le considerazioni circa il ruolo strategico del patrimonio forestale e degli ecosistemi forestali sono uno dei fondamenti del progetto di ricerca condotto, che ha inteso dare evidenza dello stato dell’arte in ordine all’applicazione della Valutazione Ambientale

⁵⁷ Cfr. www.minambiente.it/pagina/cbd-convenzione-di-rio-de-janeiro - La Convenzione sulla Diversità Biologica è stata firmata a Rio de Janeiro , il 5 giugno 1992 e persegue tre obiettivi principali: la conservazione della diversità biologica, l’uso sostenibile dei componenti della diversità biologica e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall’utilizzo delle risorse genetiche. È entrata in vigore il 29 Dicembre 1993 ed allo stato attuale vede aderire 193 Parti che hanno concordato una strategia globale di "sviluppo sostenibile". Si tratta di un trattato internazionale giuridicamente vincolante, con l’obiettivo generale di incoraggiare azioni che porteranno ad un futuro sostenibile. La Convenzione copre la biodiversità a tutti i livelli: ecosistemi, specie e risorse genetiche, ed anche le biotecnologie, attraverso il Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza e, quindi, tutti i possibili domini che sono direttamente o indirettamente legati alla biodiversità e al suo ruolo nello sviluppo, che va dalla scienza, alla politica e all’educazione fino all’agricoltura, al commercio, alla cultura.

⁵⁸ Cfr. <http://www.minambiente.it/pagina/la-convenzione-sui-cambiamenti-climatici-delle-nazioni-unite>,

La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici è un accordo ambientale internazionale prodotto dalla Conferenza sull’Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, United Nations Conference on Environment and Development), informalmente conosciuta come Summit della Terra, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. L’accordo fu aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992 ed entrò in vigore il 21 marzo 1994 con l’obiettivo della stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche dei gas serra ad un livello tale da prevenire interferenze antropogeniche pericolose con il sistema climatico terrestre. L’accordo non pone limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle nazioni individuali. Per questo motivo, si tratta di un accordo legalmente non vincolante, anche se includeva previsioni di aggiornamenti (denominati protocolli) che avrebbero posto obiettivi di riduzione delle emissioni. L’accordo si basa sull’acquisita consapevolezza dei cambiamenti climatici e dell’influenza delle attività antropiche su tali cambiamenti e sul riscaldamento globale in atto. Tra i principi cardine della convenzione (di cui specificatamente all’art. 3 della stessa convenzione) si riportano: la protezione del sistema climatico, e quindi la lotta ai cambiamenti climatici ed ai loro effetti avversi; la consapevolezza dei particolari bisogni e condizioni dei paesi in via di sviluppo, particolarmente vulnerabili nei confronti dei cambiamenti climatici; il fatto che la mancanza di una piena certezza scientifica non è una ragione per posporre misure di prevenzione e mitigazione.

⁵⁹ Cfr. <https://www2.unccd.int/> e www.isprambiente.gov.it Nel 1977 la Conferenza sulla desertificazione (UNCOD) ha adottato il Piano d’Azione contro la desertificazione (PACD). Tuttavia, la situazione non sembrava migliorare di molto, e nella Conferenza sullo sviluppo sostenibile del 1992 a Rio de Janeiro, è stato adottato un nuovo approccio per affrontare il problema della desertificazione ed è stato creato un Comitato per negoziare una convenzione che venne adottata nel 17 giugno 1994, a Parigi. Ad oggi 193 Paesi hanno ratificato la nuova Convenzione contro la desertificazione (UNCCD).

Strategica in materia forestale, al fine di fornire un focus sulla materia e successivamente evidenziarne le potenzialità in termini di tutela dell'ambiente e di sviluppo sostenibile.

La portata scientifico-culturale internazionale ed europea della Valutazione ambientale strategica propende per una concezione di processo, a supporto delle pubbliche decisioni, piuttosto che di un procedimento relativo agli iter di approvazione degli strumenti pubblici di programmazione e pianificazione.

Gli strumenti come la VAS concorrono, insieme al quadro di norme e regole specifiche dell'area di intervento, ad attuare gli obiettivi di sostenibilità ambientale della pianificazione strategica territoriale.

Gli ultimi decenni hanno evidenziato che il valore ambientale rappresenta ormai, all'interno della pianificazione, un aspetto sempre più di impatto, seppur non sempre strategico rispetto alle politiche pubbliche ed ai processi di pianificazione, in relazione agli aspetti di sostenibilità e qualità ambientale, in linea con le trasformazioni del territorio che impongono sempre più elevati livelli di sostenibilità ambientale nelle scelte di pianificazione territoriale.

Questo permetterebbe di accedere con più facilità ai diversi programmi a sostegno degli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti per il Settore Agricoltura e Foreste, anche nell'ambito del Programma *Horizon 2020*, che individua i tre specifici settori di azione a seguire riportati: *Sustainable Food Security (SFS)*, *Rural Renaissance (RUR)*, *Bio-Based Innovation (BB)*.

In ordine alla stretta correlazione tra gli interventi in materia di VAS applicata ai piani forestali e l'impatto che ogni eventuale intervento, in questo settore, determina sulle tematiche climatiche, potrebbe ritenersi che i settori di azione da prendere in riferimento per il Programma *Horizon 2020*⁶⁰, siano anche le attività di ricerca ed innovazione dell'economia circolare, dei servizi per il clima, delle soluzioni *nature-based* o *raw materials*.

Un approccio metodologico utile potrebbe essere quello di istituire nell'ambito del Tavolo permanente "VAS Stato – Regioni – Province Autonome", coordinato dal

⁶⁰ Cfr. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020> - Horizon 2020 è il Programma Quadro dell'Unione Europea per la ricerca e l'innovazione relativo al periodo 2014-2020. I Programmi Quadro, di durata settennale, sono il principale strumento con cui l'Unione Europea (UE) finanzia la ricerca in Europa. Il Programma raggruppa in un unico strumento finanziario tre programmi precedenti (2007-2013) finalizzati a supportare la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico: il Settimo Programma Quadro (7PQ), il Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP) e l'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (EIT). La sua elaborazione è stata avviata nel 2011, quando i capi di Stato e di governo della UE hanno invitato la Commissione europea, per il periodo 2014-2020, ad integrare in un quadro strategico comune i diversi strumenti dedicati a sostenere la ricerca e l'innovazione. La Commissione ha avviato così un'ampia consultazione che ha coinvolto tutti gli attori principali in tema di ricerca e ha portato all'istituzione del Programma.

Ministero dell’Ambiente, una sezione dedicata, esclusivamente, alla materia delle **“Foreste e Aree Ambientali sottoposte a vincoli”**, in cui partendo dalla normativa vigente, non solo a livello nazionale ma anche regionale, sia possibile individuare una serie di *best-practices* da utilizzare come modello per ogni tipologia di piano/programma nella materia specifica. Una volta individuati dei modelli di riferimento, sarebbe opportuno procedere alla formulazione di orientamenti di dettaglio per ogni tipologia di piano/programma da prendere come punto di riferimento nel settore forestale, in cui si riscontra una maggiore carenza.

La predisposizione di schede di riferimento rappresenterebbe una guida operativa più concreta e, quindi, di maggiore o, comunque, diversa utilità pratica rispetto alle linee – guida ad oggi consultabili, in quanto potrebbe costituire un supporto più circoscritto e dettagliato da tenere come punto di riferimento, anche per altre tipologie di interventi o di misure.

L’obiettivo da perseguire alla luce dello stato dell’arte circa il processo di Valutazione Strategica è quello di potenziare questo strumento, cercando di consentire di sfruttare al meglio le potenzialità che riveste rispetto al conseguimento di obiettivi di sostenibilità a tutela degli ecosistemi forestali.

L’attività di ricerca condotta è stata indirizzata all’individuazione della reale messa in atto delle potenzialità insite nel processo di Valutazione Strategica e, una volta constatato e verificato che, soprattutto in materia forestale, ed in particolare a livello regionale, la VAS è percepita come un appesantimento burocratico ed amministrativo, cercare di suggerire soluzioni ed alternative per valorizzare un processo, che racchiude in sé un valore enorme allo stato attuale ancora da sviluppare, nell’ottica primaria dello sviluppo sostenibile.

Bibliografia

Bastiani Massimo e Massei Gianluca, “*La VAS nei processi di programmazione e pianificazione territoriale*” in AF, Agronomi e Forestali n. 2/2007, Edizioni CONAF

Bastin Jean-François Bastin, Nora Berrahmouni, Alan Grainger, Danae Maniatis, Mollicone Danilo, Moore Rebecca, Patriarca Chiara, Picard Nicolas, Sparrow Ben, Abraham Elena Maria, Aloui Kamel, Atesoglu Ayhan, Attore Fabio, Çağlar Bassüllü, Bey Adia, Garzuglia Monica, Luis G. García-Montero, Nikée Groot, Greg Guerin, Lars Laestadius, Andrew J. Lowe, Bako Mamane, Giulio Marchi, Paul Patterson, Marcelo Rezende, Ricci Stefano, Salcedo Ignacio, Sanchez-Paus Diaz Alfonso, Stolle Fred, Surappaeva Venera, Rene Castro, “*The extent of forest in dryland biomes*” - in Rivista Science, 12 May 2017, Vol. 356, Issue 6338, pp. 635-638 – <http://10.1126/science.aam> – anno 2017

Brown A. L. e Thérivel R. “*Principles to guide the development of Strategic Environmental Assessment Methodology*” in *Impact Assessment and Project Appraisal*, Anno 2000.

Brunetta G., “*Valutazione ambientale strategica e grandi eventi - Riflessioni a partire dall’esperienza di Torino 2006,*” *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, serie XII, vol. VII. – anno 2002

Brunetta G. e Zeppetella A., “*Eco-audit delle politiche pubbliche: un percorso di valutazione preventiva di piani e programmi*” in *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Milano, F. Angeli, 2000, pp. 226-257.

Bruno M. Benozzo, Francesco Bruno, “*Legislazione ambientale per uno sviluppo sostenibile del territorio*”, Giuffrè Editore, prima edizione anno 2003.

Chitotti O., “*La VAS in Italia. A che punto è?*”, in *Bollettino semestrale del Centro V.I.A. Italia*, Milano, 2004.

Commissione Europea, *Evaluating socio-economics programs – Selection and use of indicators for monitoring and evaluation*, MEANS Collection Volume 2, 1999.

Commissione Europea, *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, Bruxelles, 1998.

Commissione Europea, “*Manual on SEA of Transport Infrastructure Plans*”, Bruxelles, 1999.

European Commission, “*Methods of Evaluating Structural Policies*”, Bruxelles, 1999.

Commissione Europea, “*Riesame della Politica Ambientale 2003*”, documento del 03.12.2003 (definitivo n. 745), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003> - consultazione aprile 2017

Commissione Europea, “*Guida di orientamento agli Stati membri per garantire fin dall’inizio un’attuazione e un’applicazione della direttiva quanto più possibile coerenti sull’intero territorio comunitario*”, anno 2003, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf consultazione aprile 2017.

Commissione Europea, “*Relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento, ai sensi del articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*” del 15.05.2017, Bruxelles – documento finale n. 234

COM(2017) - http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf - consultazione giugno 2017.

Consiglio di Stato, Sez. IV, annotazione Sentenza del 19 novembre 2010, in www.giustizia-amministrativa.it – consultazione marzo 2017;

Consiglio di Stato, Sentenza n. 8113/2010, in www.giustizia-amministrativa.it - consultazione marzo 2017;

Corona Piermaria, Barbati Anna, Ferrari Barbara, Portoghesi Luigi, “*Pianificazione ecologica dei sistemi forestali*”, Edizione Compagnia delle Foreste, Arezzo, 2011.

Corona P., Ascoli D., Barbati A., Bovio G., Colangelo G., Elia M., Garfi V. Iovino F., Laforteza R., Leone V., Lovreglio R., Marchetti M., Marchi E., Menguzzato G., Nocentini S., Picchio R., Portoghesi L., Puletti N., Sanesi G., Chianucci F. “*Integrated forest management to prevent wildfires under mediterranean environments*”. Annals of Silvicultural Research, vol. 39, p. 1-22, anno 2015 - <http://dx.doi.org/10.12899/ASR-946> - consultazione 2017

Corte Costituzionale, Sentenza n. 105 del 2008, www.leggiditalia.it – www.deaprofessionale.it consultazione marzo 2017;

Environment Agency UK, “*Advice on Strategic Environmental Assessment and good practice*”. Anno 2013, Sezione approfondimenti sulla VAS e la fase del monitoraggio Progetto Pon Gas – Asse E, Capacità istituzionale, www.pongasminambiente.it e www.environment-agency.gov.uk/research/policy/32903. Consultazione gennaio-marzo 2017.

De Feo A. e Tangari C, “*VAS, VIA e Valutazione d’incidenza, regole procedurali e sostanziali diverse. La PA obbligata a conformarsi*”, in Riv. giur. amb. n. 6/2011, www.giustizia-amministrativa.it – consultazione 2017

Feldmann L., Vanderhaegen M. e Pirotte C. (2001) *The EU's SEA Directive: Status and Links to Integration and Sustainable Development. Environmental Impact Assessment Review*, 21, 3, pp. 203-222.

Fischer T. B., “*Benefits arising from SEA application*”, in *Environmental Impact Assessment Review*, 1999, 143-173

Fischer B.T. e K. SEATON, “*Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept?*”, in *Planning Practice and Research*, Abingdon e Cambridge, 2002, pp. 31-44.

Falomi Simone, Cristina Pinozzi, Valeria Pistalli ed Eva Golfarini, “*Esperienze di applicazione della Direttiva Vas – Il progetto Vas in ambito internazionale*” in Rivista della Fondazione Toscana sostenibile, edizione 2009 – www.ftsnet.it; consultazione 2017

Fiorenzo Ferlino, Studi e Ricerche “*Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*” in Associazione Italiana di Scienze Regionali – Ed. FrancoAngeli, 2010.

Goodland R. e Mercier J. R. (1999) *The evolution of Environmental Assessment in the World Bank: from approval to results. Paper N. 67. Environmental Management Series. World Bank. Washington, DC.*

Grondacci Marco, osservazioni sulle linee guida della Commissione Ue sull’applicazione della Vas, consultabile pure sul sito www.slideshare.net/MarcoGrondacci/

Kornov L. e Thissen W. A. H. (2000) Rationality in decision and policy making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3, 191-200.

Karrer Francesco, “*L’applicazione della VAS sulla base delle legislazioni regionali*”, Atti del Congresso sul tema “*La Valutazione Ambientale Strategica – La Direttiva 2001/42/CE e le esperienze applicative*”, Padova, 31 marzo 2004.

ILARION Luana, NASINI Luigi , REGNI Luca, BRUNORI Antonio e PROIETTI Primo, Dipartimento di Scienze Agrarie e Ambientali di Perugia in Rivista di Ambiente e Territorio dell’Arma dei Carabinieri, “*Certificazione forestale come strumento della gestione sostenibile di foreste e piantagioni*” del 12/11/2013.

INU Gruppo di studio VAS (2006), Lettura critica del recepimento della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D.lgs. 152/2006, recante “*Norme in materia ambientale,*” disponibile su Internet all’indirizzo http://www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html

Lee N. & Walsh F., “*Strategic Environmental Assessment: An Overview*” in *Project Appraisal*, numero speciale - anno 1992, pp. 126-136.

Naviglio Lucia, Castorina Mario, Barbato Fabio, Paci Sandro, Sbrana Marco, Signorini Antonella, “*DPSIR: uno strumento di analisi ambientale applicabile a fini gestionali*”, in Rivista n.5/2009 ENEA - Dipartimento Biotecnologie, Agroindustria e Protezione della Salute.

Partidario M.R., “*Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice*” in *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, n. 1, pp. 31-55, anno 1996.

Partidario M. R. “*Perspective on Strategic Environmental Assessment*” in *Impact Assessment and Project Appraisal*, September 2005.

Penna, A. “*Criteri ed indirizzi per la predisposizione del monitoraggio nella VAS,*” in L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, “*La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*” Ed. Le Penseur, Brienza, anno 2008.

Rossi G. “*Diritto dell’Ambiente*” in particolare primo capitolo “*Storicità e gradualità dell’emersione dell’interesse ambientale nella sfera giuridica*”, Giappichelli, Torino, 2008

Sadler B. “*Environmental Assessment and Development Policymaking*”, in Goodand R. e Edmundson V. in *Environmental Assessment and Development. The World Bank*. Washington, anno 1994.

Sadler B. “*A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice*” in *Proceedings of the International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, edizioni Dusik J., pp. 11-24, anno 2001

Sadler B. e Dalal-Clayton, “*Strategic Environmental Assessment. A sourcebook and reference guide to international experience*”, edizioni Earthscan, London. 2004.

Sadler B. e Verheem R., “*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*, anno 1996.

Sanesi Giuseppe, Colangelo Giuseppe, Laforteza Raffaele, Calvo Enrico e Davies Clive, *Urban*

green infrastructure and urban forests: A case study of the metropolitan area of Milan, Landscape Research, pp. 164-175, anno 2017.

Tabellini Laura, “*La direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell’applicazione a livello comunitario*”, Rivista Giuridica dell’Ambiente, vol. 3-4/2005, pp. 685-692, anno 2005.

Therivel R., Wilson E., Thompson S., Heaney D. e Pritchard D., “*Strategic Environmental Assessment*”, Earthscan, London, anno 1992.

Therivel R., Partidário M.R., “*The practice of strategic environmental assessment*”, Earthscan, London, 1996.

Thérivel R., “*Strategic environmental assessment of development plans in Great Britain*”, in *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 18, pp. 39-57, anno 1998.

Trombino, Giuseppe, “*La VAS in Sicilia*”, Convegno Nazionale sul tema “*VAS in Italia: prospettive e criticità*”, Roma 26 novembre 2009.

Verheem R. e Tonk J. A. M. N., “*Strategic Environmental Assessment: one concept, multiple forms*”, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, pp. 177-182, anno 2000.

Wood C. e Djeddour M., “*Strategic Environmental Assessment: EA of Policies, Plans and Programmes*”, in *Impact Assessment Bulletin*, pp. 3-22, anno 1992.

Sitografia

ARPA, “Linee guida per l’analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS” adottate con Delibera del Consiglio Federale – Seduta del 29.11.2016 – sito www.arpaonline.it – consultazione aprile 2017

Atti della XXVII Conferenza italiana di Scienze Regionali, approfondimento del Dott. Carlo Rega, anno 2007- www.aisre.it – consultazione marzo 2017

Code of practice on consultation, documento ufficiale emanato dal Governo inglese per regolare e orientare le pratiche di consultazione del pubblico e dei portatori di interesse che non ha valore cogente accessibile sul sito www.bis.gov.uk/files/file47158.pdg - consultazione gennaio 2017

Consiglio di Stato, Sezione IV, 19 novembre 2010, in www.giustizia-amministrativa.it – consultazione gennaio 2017.

Commissione Europea, “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile – Relazione intermedia della Commissione europea e programma d’azione*”, Lussemburgo ufficio pubblicazioni ufficiali anno 1997 – (rif. Doc. COM 96) - sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> - consultazione gennaio 2017.

Commissione Europea, 2003. “*Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*”, Ufficio delle pubblicazioni sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> - consultazione gennaio 2017

Commissione Europea 2009, Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva sulla valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42/CE), Bruxelles, 14.9.2009 COM(2009) 469 definitivo - <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> - consultazione gennaio 2017.

Commissione Europea, *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC) Final report*, DG ENV 2009, COWI (www.cowi.com) - consultazione gennaio 2017.

Commissione Europea (2013), *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment*. sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm> - consultazione gennaio 2017

Convenzione di Aarhus, sito istituzionale dell’ISPRA http://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/normativa/Normativa-sull-accesso-alle-informazioni/normativa-sovranaazionale/la-convenzione-di-aarhus - consultazione marzo 2017.

Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, www.minambiente.it/pagina/cbd-convenzione-di-rio-de-janeiro - consultazione marzo 2017.

<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020> – sito europeo programma Horizon2020 – consultazione Maggio 2017.

Giornata mondiale dell’habitat – Rapporto FAO “*Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali 2010*” - <https://www.unric.org/> consultazione ottobre 2017.

IMPEL, *European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, <http://www.minambiente.it/pagina/rete-impel> - www.impel.eu – consultazione gennaio 2017.

ISPRA –Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale, sito istituzionale, Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS, www.isprambiente.gov.it - consultazione aprile 2017

ISPRA, “*Catalogo obiettivi-indicatori per il monitoraggio del contesto ambientale*”, anno 2009 e successivi aggiornamenti – <http://www.isprambiente.gov.it/files/via-vas/rapporto-convenzione-ispra-arpa-appa-bozza-25-05-09-rev.pdf> - consultazione aprile 2017

ISPRA, “*Manuale Linee guida – indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS*”, adottato con Delibera Consiglio federale seduta del 22.04.2015 n.51/15, www.isprambiente.gov.it – consultazione marzo 2017.

ISPRA, Linee guida adottate con Delibera del Consiglio Federale nella Seduta del 29.11.2016 Documento n. 87/16, elaborate da un gruppo di lavoro interagenziale, a cui hanno partecipato le ARPA di Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania e Sicilia <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/pubblicazioni-del-sistema-agenziale/linee-guida-per-l2019analisi-e-la-caratterizzazione-delle-componenti-ambientali-a-supporto-della-valutazione-e-redazione-dei-documenti-della-vas> - consultazione marzo 2017

Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio, Linee guida predisposizione Sintesi non tecnica Rapporto ambientale (Vas) - Attuazione articolo 22, Dlgs 152/2006 (aggiornamento marzo 2017) sito istituzione del Ministero – www.va.minambiente.it –consultazione aprile 2017

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, Linea Guida sul monitoraggio VAS, task force programma operativo nazionale governance ed assistenza tecnica – Linea 2 VIA-VAS (maggio 2010), www.va.minambiente.it/media consultazione aprile 2017.

Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio, elaborazione SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, Arch. Paola Andreolini, nell’ambito dell’Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it - consultazione aprile 2017.

Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio – “*Rapporto sullo stato di attuazione della VAS*”, coordinamento della Direzione Generale per le Valutazione e Autorizzazioni Ambientali Anno 2017 dati del 2016, <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/> - e www.va.minambiente.it/File/DocumentoPortale - consultazione gennaio e novembre 2017.

Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio, “*Manuale per la valutazione ambientale dei piani di sviluppo regionali e dei Fondi Strutturali per l’Unione Europea*” – anno 1998, elaborazione predisposta per l’applicazione della VAS nell’ambito della programma 2000 – 2006, sezione archivio www.pongas.minambiente.it – consultazione anno 2017.

Ministero dell’Agricoltura, l’Alimentazione e l’Ambiente Spagnolo, <http://www.murciaenclaveambiental.es/marzo-2006.htm> e www.cma.gva.es/web/

Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio, Progetto Pon Gas, area Workshop e approfondimenti – www.pongas.minambiente.it - consultazione anno 2017

<http://www.pongas.minambiente.it/prodotti-e-materiali-home/finish/142-studi-di-settore/studio-di-settore-sulle-esperienze-europee-ed-internazionali-nel-campo-del-monitoraggio-ambientale-dei-piani-e-programmi-sottoposti-a-valutazione-ambientale-strategica> - consultazione anno 2017

La valutazione ambientale strategica: genesi, norma e prassi approfondimenti nell'ambito del programma PON Reti e Mobilità 2007-2013 – quaderno n. 5 verso un Vas più strategica www.ponreti.mit.gov.it - consultazione anno 2017.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Network on Environment and development Co-operation* (ENVIRONET), *Development Assistance Committee, Task Team on SEA*, <http://www.seataskteam.net/index.php>, consultazione maggio 2017.

Rete Nazionale delle autorità ambientali e delle autorità della programmazione dei Fondi strutturali Comunitari 2000 – 2006, “*Indirizzi tecnici e metodologici per la valutazione ambientale dei Programmi operativi*” - www.orsanet.it consultazione anno 2017

Rivista Giuridica online “Diritto.it”, “*Giurisdizione e competenza giurisdizione*”, www.diritto.it – consultazione anno 2017

Rivista Giuridica online “Dirittoambiente.it” del 10/07/2014 - Sentenza Corte di Cassazione Penale, Sezione III, n.30303 del 2014 – consultazione anno 2017.

www.pefc.it, - certificazione forestale PEFC – consultazione dicembre 2017

Protocollo SEA, Kyiv 2003, www.va.minambiente.it- consultazione settembre 2017

Protocollo SEA, Kyiv 2003 <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/ES0443a.pdf> - consultazione novembre 2017

Regione Calabria, sito istituzionale, <http://www.regione.calabria.it/ambiente/>

Regione Campania, sito istituzionale www.agricoltura.regione.campania.it/foreste/paf_piano_generale.html - consultazione anno 2017.

Regione Friuli Venezia Giulia, sito istituzionale Cfr. <http://www.regione.fvg.it/> - Rapporto Ambientale VAS del Piano di Sviluppo Rurale Regione Friuli Giulia – consultazione anno 2017.

Regione Lazio, sito istituzionale http://www.regione.lazio.it/prl_ambiente - consultazione anno 2017

Regione Lombardia, sito istituzionale, <https://www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/jsp> - consultazione anno 2017

Regione Marche sito istituzionale Rapporto Ambientale del PSR 2014-2020 http://www.ambiente.marche.it/Portals/0/Ambiente/Valutazioneautorizzazioni/VAS/020_RA.pdf, date consultazione ottobre 2017 e febbraio/marzo 2018

Regione Molise, sito istituzionale <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages> - consultazione anno 2017

Regione Piemonte http://www.regione.piemonte.it/ambiente/valutazioni_ambientali/index_vas.htm
- consultazione anno 2017

Regione Umbria, sito istituzionale <http://www.regione.umbria.it/agricoltura/gestione-forestale> -
consultazione anno 2017

Relazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, a norma dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/> - consultazione dicembre 2017

Elenco Schemi grafici:

Schema - Grafico n. 1: Fonte Progetto Pon Gas – gruppo di lavoro azione 7B, coordinata dalla Direzione Generali per le valutazioni ambientali: descrizione grafica delle fasi della VAS ed in particolare della fase di scoping, con la portata delle informazione e del campo di applicazione 'articolazione delle diverse fasi di un rapporto preliminare.

schema Grafico n. 2: Schema metodologico della VAS, Progetto Enplan, Linee Guida 2004.

Schema Grafico n. 3: rappresentazione grafica del circolo dell'analisi propria di un sistema di monitoraggio elaborata autonomamente per esplicitare le diverse fasi del monitoraggio.

Schema Grafico n. 4: Circolo della Diagnosi rappresentazione grafica elaborata autonomamente per chiarire le fasi del monitoraggio

Schema Grafico n. 5: processo di monitoraggio a fasi, Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, Arch. Paola Andreolini, nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

Schema Grafico n. 6: quadro di riferimento del monitoraggio integrato, Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, Arch. Paola Andreolini, nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

schema Grafico n. 7: quadro programmatico specifico di un processo di monitoraggio, Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, coordinamento Direzione generale per le valutazioni ambientali, Arch. Paola Andreolini, nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

Schema Grafico n. 8: rappresentazione grafica relativa agli elementi di un modello di *governance* – Fonte Tavolo VAS sul monitoraggio coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, elaborazione Gruppo di lavoro SOGESID, , nell'ambito dell'Asse E, Azione 7.B, – www.va.minambiente.it

Schema Grafico n. 9: tabella A riportante le diverse regolamentazioni delle Regioni italiane -Fonte Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Rapporto sull'attuazione della VAS in Italia, pubblicato nel 2017 con dati relativi all'anno 2016 (allo stato non stati pubblicati aggiornamenti ufficiali), sul sito istituzionale www.va.minambiente.it

Schema-grafico n. 10 – tabella degli Enti che svolgono funzioni di Autorità competente per la VAS in Regioni e Province, predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Rapporto sull'attuazione della VAS in Italia, pubblicato nel 2017 con dati relativi all'anno 2016 (allo stato non stati pubblicati aggiornamenti ufficiali), sul sito istituzionale www.va.minambiente.it

Schema Grafico n. 11: tabella con tutti i riferimenti normativi per la VAS relativi alle Regioni italiane – fonte ISPRA, www.isprambiente.gov.it

Schema grafico 12: Tabella recepimento direttiva VAS nei Paesi Europei – fonte dati disamina stato di attuazione nei paesi europei

Schema grafico 13: Tabella direttiva VAS nei Paesi Europei, aspetti positivi e negativi– fonte dati disamina stato di attuazione nei paesi europei

Schema Grafico n. 14: Matrice SWOT, esempio estrapolato dai documenti visionati sulla sezione VAS dei siti istituzionali delle Regioni Molise, Campania, Lazio e Umbria.

Schema Grafico n. 15: tabella Punto di forza e di debolezza (esempio estrapolato dai documenti visionati sopra richiamati – Rapporto ambientale Regioni Molise, Campania, Lazio e Umbria)

Schema Grafico n. 16: tabella n. 1 – riporta fabbisogni, obiettivi specifici e azioni rispetto alle risorse forestali;

Schema Grafico n. 17: tabella n. 2 - riporta fabbisogni, obiettivi specifici e azioni rispetto al contributo delle foreste al ciclo globale del carbonio;

Schema Grafico n. 18: tabella n. 3 - riporta fabbisogni, obiettivi specifici e azioni rispetto alla salute e vitalità degli ecosistemi naturali;

Schema Grafico n. 19: tabella n. 4 riporta fabbisogni, obiettivi specifici e azioni rispetto alle funzioni produttive delle foreste (i prodotti legnosi);

Schema grafico n. 20: tabella n. 5 riporta tipologie di azioni da realizzare nelle zone in cui è necessario effettuare anche la Valutazione di incidenza

Schema grafico n. 21: elaborazione Schede-format “modello zero” per la predisposizione di un Piano Forestale Generale Regionale

FASI VAS

FASE DI ELABORAZIONE - ADOZIONE – APPROVAZIONE DEL RA

RAPPORTO
PRELIMINARE
ART. 13 d.LGS.
152/06

- Obiettivi strategici generali di sostenibilità
- Definizione Autorità con Competenza Ambientale (ACA) e pubblico coinvolti e modalità di consultazione
- Analisi preliminare di contesto e indicatori
- Individuazione aree sensibili ed elementi di criticità
- Descrizione presumibili impatti del Piano
- Descrizione del metodo di valutazione
- Ambiti di influenza del Piano e orizzonte temporale

ELABORAZIONE
DEL RAPPORTO
AMBIENTALE

- Analisi di contesto
- Analisi di Coerenza
- Scenario di riferimento
- Valutazione effetti ambientali del Piano
- Costruzione, valutazione e scelta delle alternative
- Misure mitigazione e compensazione
- Misure di monitoraggio
- Sintesi non tecnica

PROPOSTA DI RAPPORTO
AMBIENTALE

Consultazioni ACA E Pubblico

FASE DI ADOZIONE DEL PIANO/PROGRAMMA

Rapporto
ambientale

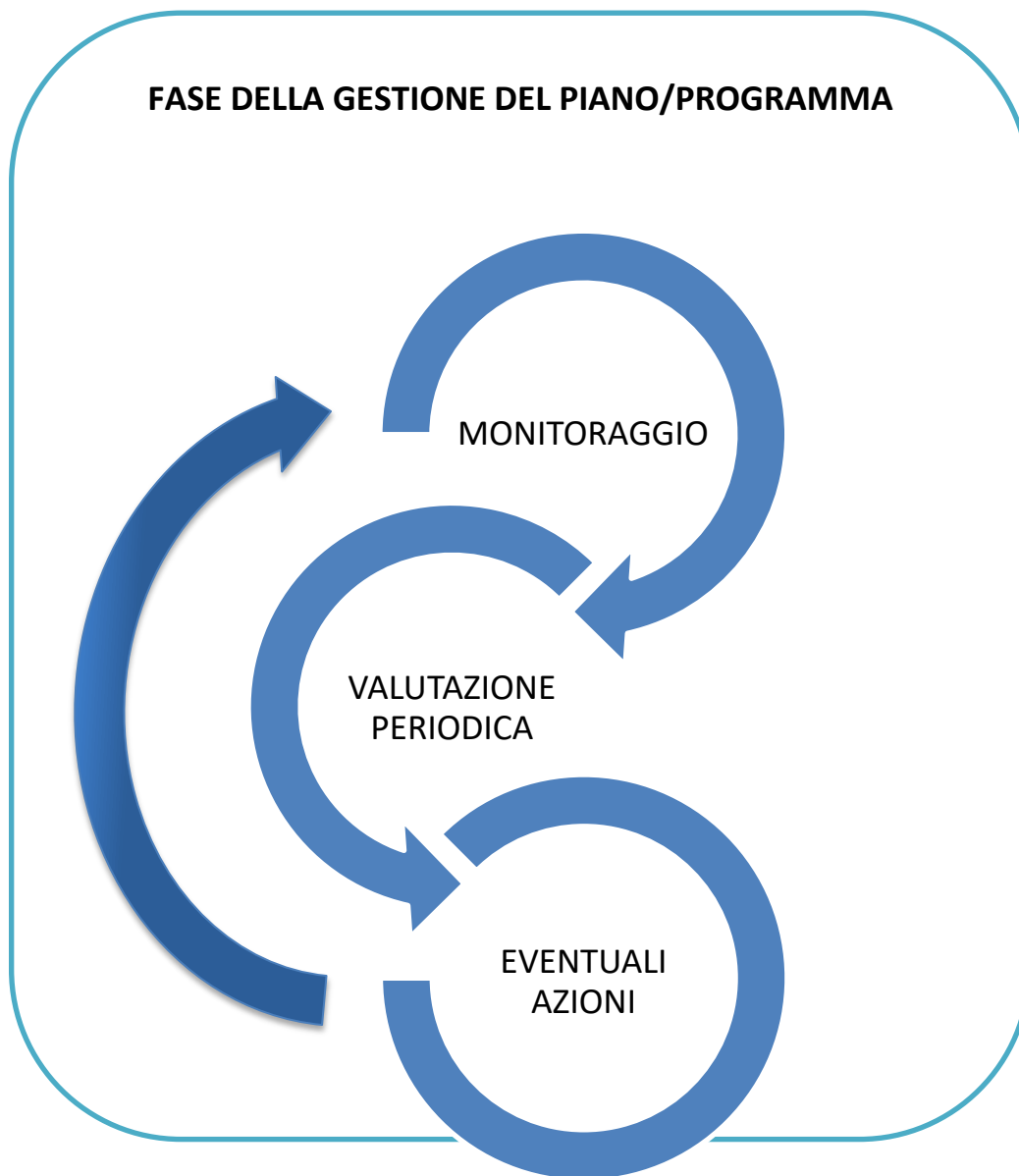
•
Pubblicazione

Dichiarazione di
sintesi

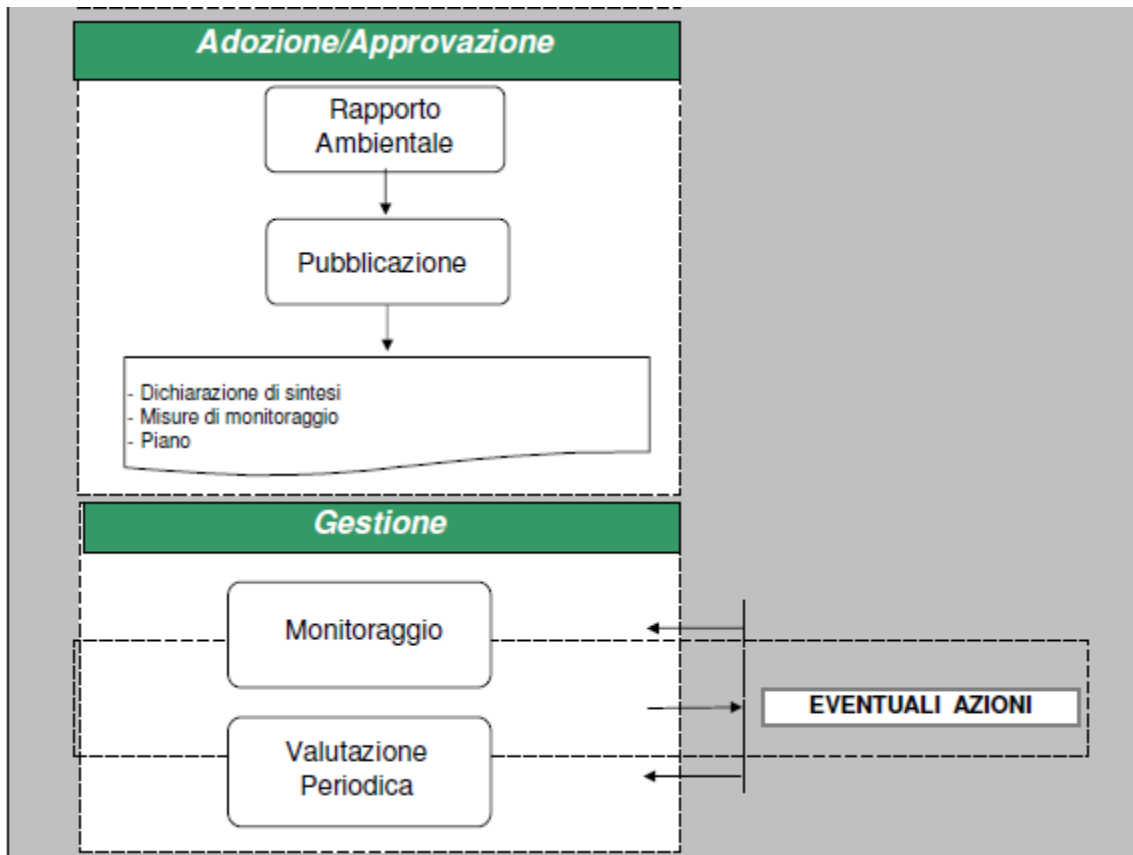
•
Misure di
Monitoraggio

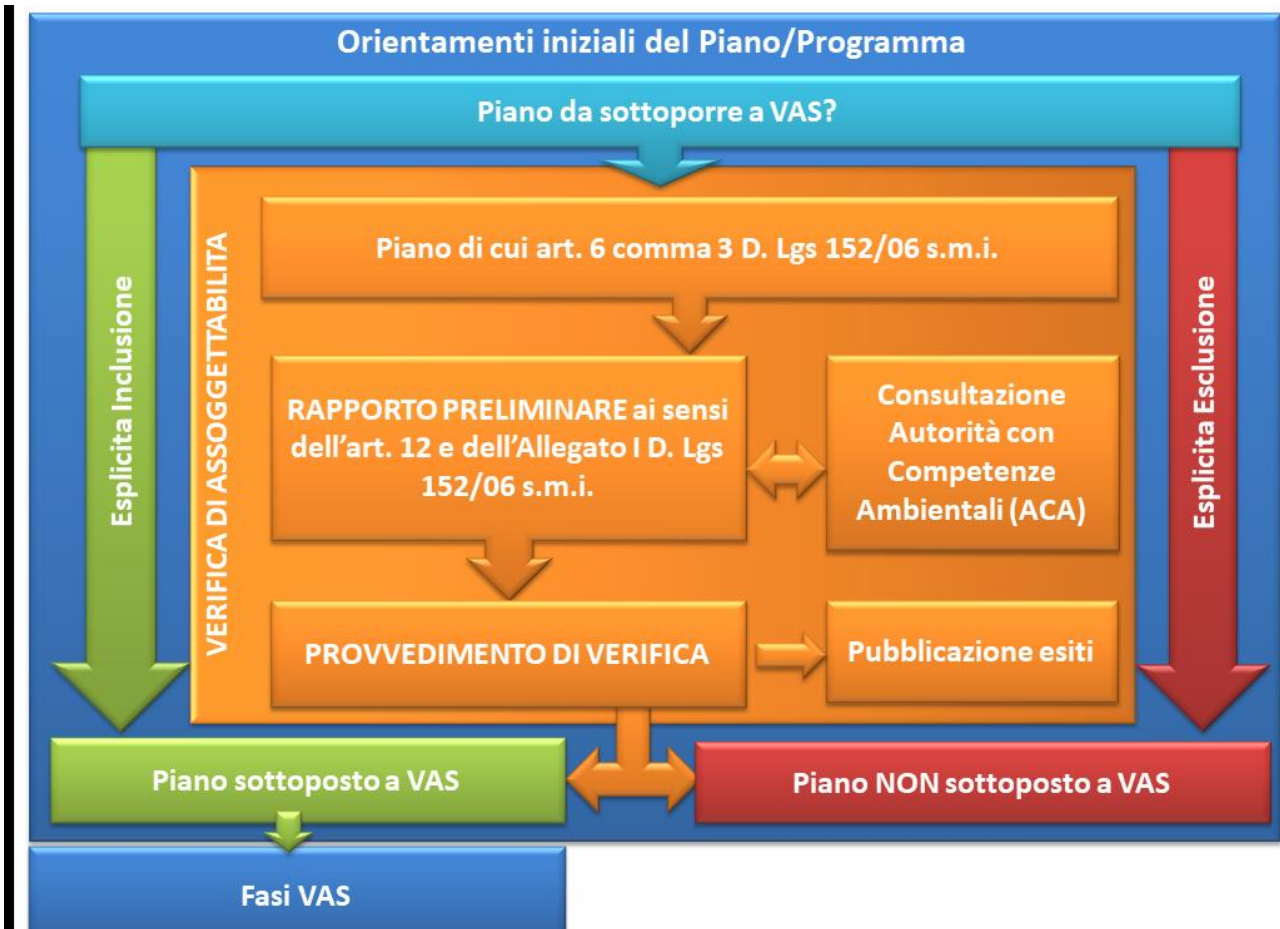
•
Piano/programma



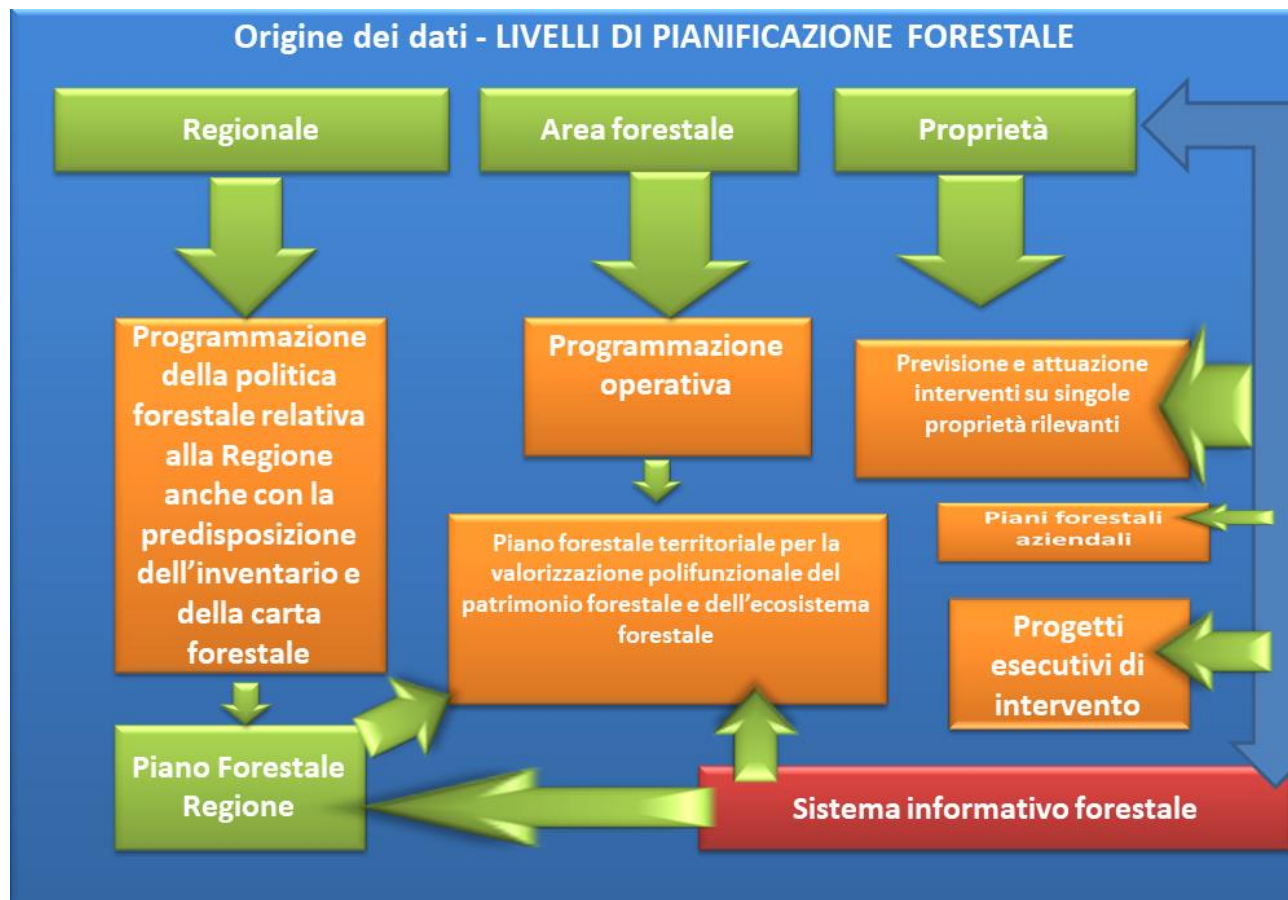


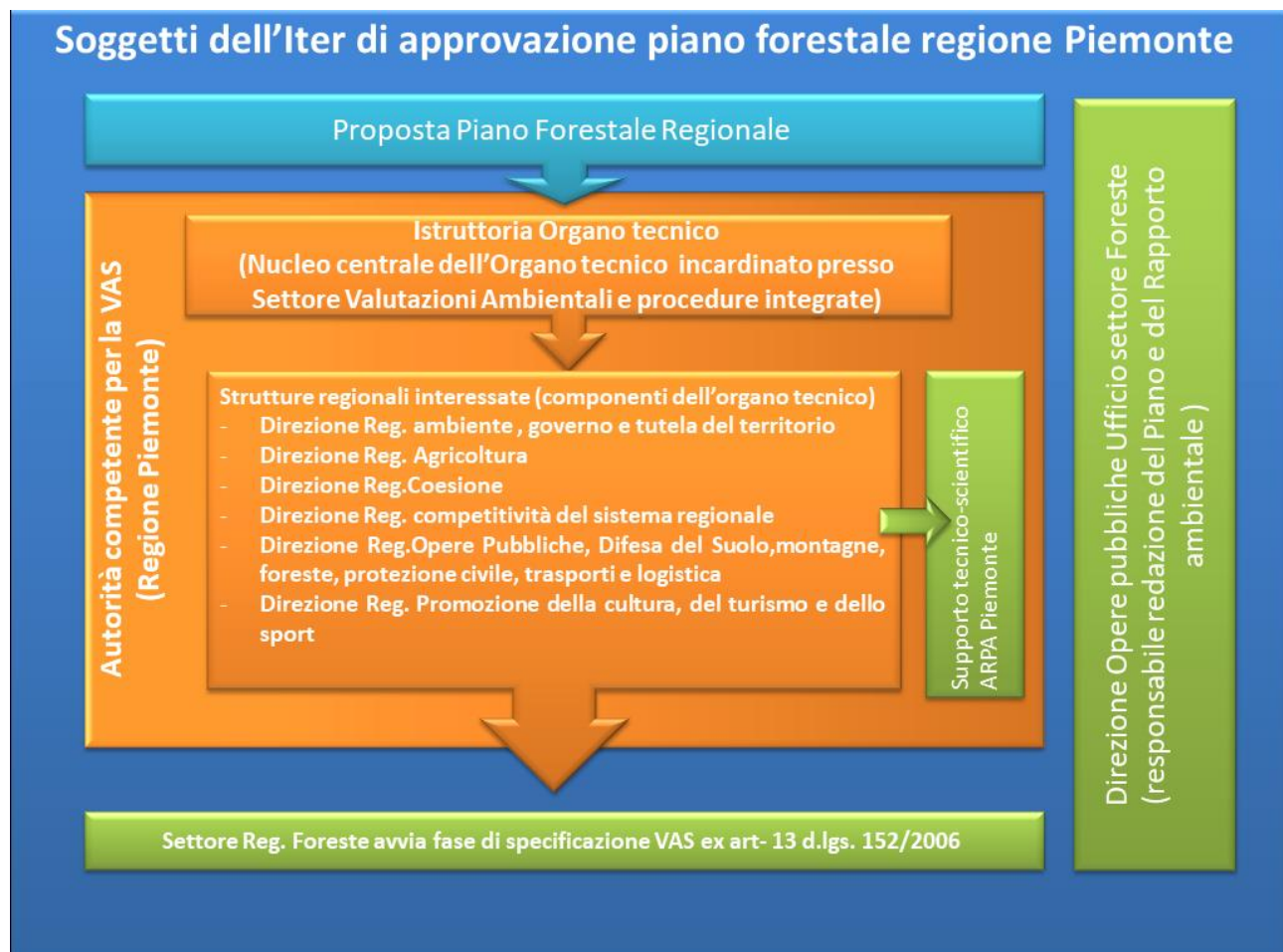
ART. 18 COMMA 1 D.LGS. 152/2006: IL MONITORAGGIO ASSICURA IL CONTROLLO SUGLI IMPATTI SIGNIFICATIVI SULL'AMBIENTE DERIVANTI DALL'ATTUAZIONE DEI PIANI E DEI PROGRAMMI APPROVATI E LA VERIFICA DEL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITA' PREFISSATI, COSI DA INDIVIDUARE TEMPESTIVAMENTE GLI IMPATTI NEGATIVI IMPREVISTI E DA ADOTTARE LE OPPORTUNE MISURE CORRETTIVA





ALL. 4





Fase di specificazione o scoping ex art. 13 del D.lgs. 152/2006 in cui si individuano obiettivi e informazioni ambientali da considerare nel processo di VAS e le metodologie da utilizzare svolta dal Settore Foreste della Regione Piemonte

Elaborazione del documento tecnico di specificazione (DTS) dei contenuti del Rapporto Ambientale che illustri il contesto programmatico, indichi i principali contenuti del Piano Forestale Regionale sottoposto a valutazione e ne definisca il suo ambito di influenza



In relazione alle questioni ambientali rilevanti individuate ed ai potenziali effetti ambientali identificati in prima approssimazione, il documento dovrà riportare il quadro delle informazioni ambientali da includere nel Rapporto, con la specificazione del livello di dettaglio spaziotemporale, ritenuto funzionale.



Consultazioni con soggetti competenti in materia ambientale e autorità competente per la VAS=Regione Piemonte
Termine per le osservazioni 90 giorni dall'invio del DTS, salvo diversa determinazione





Soggetti consultati

Regioni, province e città metropolitana confinanti

- Lombardia
- Valle D'Aosta
- Liguria
- Emilia Romagna
- Province piemontesi
- Città metropolitana di Torino

associazioni

- ANCI
- UNCEM
- ANPCI

Soprintendenze archeologiche e belle arti

- Per il Comune e la Provincia di Torino
- Per le Province di Alessandria, Biella, Asti, Cuneo, Novara, Verban-Cusio-Ossola, Vercelli

Enti con competenze ambientali

- Comitato tecnico regionale Foreste e Legno
- Ente di gestione dei parchi piemontesi e nazionali

Fase di Valutazione

- Redazione Rapporto ambientale e della Sintesi non Tecnica allegati alla proposta di Piano Forestale Regionale.

La fase comprende la comunicazione all'autorità di VAS e ai soggetti competenti in materia ambientale (art. 13 c. 5 del D.Lgs 152/2006). Pubblicazione della Proposta di PFR, del Rapporto Ambientale, comprensivo della Valutazione d'Incidenza, e della Sintesi non Tecnica sul BUR. L'autorità competente e l'autorità procedente mettono, altresì, a disposizione del pubblico la proposta di piano ed il rapporto ambientale mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione sul proprio sito web.

Osservazioni e contributi inviati entro 60 gg dalla data di pubblicazione sul BUR dell'avviso pubblico (art. 14 del D. Lgs 152/2006).

Espressione del Parere Motivato di Valutazione ambientale entro 90 giorni dalla fine del periodo di pubblicazione

Specificazione della fase di valutazione

- 1) Con Deliberazione di Giunta Regionale [n. 51-3712](#) del 25.07.2016 è stata adottata la [Proposta di Piano Forestale Regionale](#) http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2016/30/attach/dgr_03712_370_25072016.pdf [Ambientale](#), e d'incidenza, del Piano di Monitoraggio e la relativa Sintesi non tecnica, sono parte integrante.
- 2) La Proposta è stata pubblicata sul **Bollettino** Ufficiale della Regione Piemonte n. 30 del **28.07.2016**.
- 3) In data 26.07.2016 il Settore Foreste della Direzione Opere pubbliche, Difesa del suolo, Montagna, Foreste, Protezione civile, Trasporti e Logistica, ai fini della consultazione pubblica (di cui all'art. 14, c. 1 del D.lgs. 152/2006), ha trasmesso la Proposta di Piano Forestale Regionale 2017-2027, il Rapporto Ambientale comprensivo della Valutazione d'Incidenza, della Sintesi non tecnica e del Piano di Monitoraggio, al Settore Valutazioni Ambientali e Procedure Integrate della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio.
- 4) La documentazione presentata sempre ai sensi dell'art. 14, c. 1 del D.lgs. 152/2006, è rimasta a disposizione per la [consultazione](#) da parte del pubblico per un periodo **di 60 giorni** dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte.

Con DGR n. 32-4203 del 14.11.2016 la Giunta Regionale ha espresso parere motivato di compatibilità ambientale, nell'ambito dello svolgimento del procedimento di VAS ai sensi del D.lgs. 152/2006.

Fase di Revisione (art. 15, c. 2 del d.lgs. 152/2006)

- Allo scopo di **attivare l'iter di revisione** nell'ambito della Procedura di Valutazione Ambientale Strategica del Piano Forestale Regionale, ai sensi dell'art. 15 c. 2, parte II del D.lgs. 152/06 e s.m.i., **il Settore Foreste in data 22 novembre 2016** ha trasmesso il Piano Forestale Regionale 2017-2027, il Rapporto Ambientale comprensivo della Valutazione d'Incidenza, della Sintesi non tecnica e del Piano di Monitoraggio e la Dichiarazione di sintesi comprensivi delle proposte di revisione al settore competente in materia di VAS.
- In data 14 dicembre 2016 **il Settore Valutazioni ambientali e Procedure Integrate ha trasmesso le considerazioni in merito alle proposte di revisione del Piano** ai sensi dell'art. 15, c.2 del D.lgs. 152/2006.

Schema Fase di Revisione (art. 15, c. 2 del d.lgs. 152/2006)

L'autorità precedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, prima della presentazione del piano o programma per l'approvazione e tenendo conto delle risultanze del parere motivato, alle opportune revisioni del piano o programma.

Pubblicazione sul BUR e Web del Piano Forestale Aziendale approvato (comprensivo del Rapporto Ambientale, della Sintesi non Tecnica), del parere motivato, delle misure di monitoraggio e della dichiarazione di sintesi (art. 17 del D. Lgs 152/2006)

Adozione del PIANO FORESTALE REGIONALE

monitoraggio degli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano Forestale Regionale e applicazione di eventuali meccanismi di retroazione.

Approvazione del PFR

La Giunta Regionale con deliberazione n. 8-4583 del 23.01.2017, ai sensi dell'art 9 della Legge Regionale 4/2009, acquisito il parere favorevole della Competente Commissione Consiliare in data 18.01.2017, ha approvato il Piano Forestale Regionale.