

Rapporto finale

Attività di supporto tecnico-scientifico e di ricerca
sulla Valutazione Ambientale Strategica - 2009

Attività a cura di Fondazione Lombardia per l'Ambiente

PROGETTO REGIONE LOMBARDIA - FONDAZIONE LOMBARDIA PER L'AMBIENTE "ATTIVITA' DI SUPPORTO TECNICO-SCIENTIFICO E DI RICERCA SULLA VAS"

Rapporto finale

Il presente rapporto relaziona in ordine alle attività svolte fino al 30/11/2009 da Fondazione Lombardia per l'Ambiente (di seguito, FLA) nell'ambito del progetto di supporto tecnico-scientifico e di ricerca sulla VAS per Regione Lombardia - DG Territorio e Urbanistica.

In particolare, si dà conto delle attività di analisi e valutazione delle esperienze di PGT e VAS in corso al fine di:

- individuare e diffondere buone pratiche di integrazione, contenute all'interno del Quaderno regionale sulla VAS;
- studiare e ricercare le forme, gli esiti e le prospettive della valutazione strategica nella prassi europea, nazionale e regionale, anche al fine dell'organizzazione del convegno internazionale;
- costruire un Quadro di riferimento strategico e definire obiettivi di sostenibilità per la Media e Alta Valtellina a partire dagli atti di programmazione di scala vasta, al fine di cooperare alla realizzazione del relativo PTR.

Analisi e valutazione delle esperienze di PGT e VAS in corso (attività 1. dell'art. 1 della lettera di incarico)

A seguito della formale sottoscrizione della lettera di incarico (24 aprile 2009), e come concordato in un primo incontro di confronto con Regione Lombardia (D.G. Territorio e Urbanistica) tenutosi il 27/05/09, FLA ha provveduto a:

- organizzare in un primo documento di facile lettura, le informazioni relative alla distribuzione geografica e ai caratteri territoriali (dimensione demografica, grado di appartenenza a uno o più sistemi territoriali del PTR, etc.) dei 63 Comuni con PGT adottato da gennaio 2008 al 26 maggio 2009 (**Allegato A**);
- definire una griglia di valutazione da utilizzare nell'analisi dei processi di VAS e PGT in corso, a partire dai focus sulla VAS individuati da FLA durante l'attività di ricerca del 2008, (in particolare per ciò che attiene all'integrazione PGT / VAS) e dallo schema di classificazione e analisi dei PGT approvati messo a punto dal Politecnico (prof. Poletti);

- definire, in accordo con Regione Lombardia, le modalità di selezione dei comuni, nonché la griglia di valutazione e il perfezionamento degli obiettivi della ricerca.

La griglia di valutazione a tal fine predisposta (**Allegato B**) è articolata secondo le fasi e i contenuti della VAS descritti negli Indirizzi generali per la valutazione di piani e programmi approvati dal Consiglio Regionale n. 351 del 13/03/2007 e prevede, al termine di ogni voce di analisi, un commento critico sui contenuti rilevati.

I temi affrontati sono:

- procedura / integrazione con altre procedure
- partecipazione istituzionale / partecipazione diffusa
- quadro conoscitivo
- coerenza esterna / coerenza interna
- alternative
- criteri e metodi di valutazione
- misure di mitigazione e compensazione
- sintesi non tecnica.

Soprattutto:

- Rapporto tra VAS e PGT

I materiali predisposti da FLA sono stati presentati agli Enti di livello regionale detentori di informazioni e di competenze in materia di VAS (ARPA Lombardia e D.G. Sanità) e alle province individuate da DG Territorio e Urbanistica (ovvero le province di Milano, Brescia e Cremona) durante l'incontro del 25 giugno 2009.

Tale incontro è stato organizzato al fine di presentare le finalità della ricerca, di condividere la griglia di valutazione, di definire i criteri di selezione dei comuni e, infine, di raccogliere i primi suggerimenti sulle esperienze comunali di PGT e VAS ritenute significative, ovvero idonee all'individuazione di buone pratiche.

Ciò ha consentito di integrare la griglia di valutazione per aspetti di specifico interesse degli Enti coinvolti e di individuare, in accordo con Regione Lombardia, a partire dai 63 comuni, rispondenti ai requisiti generali, 20 comuni oggetto di ricerca, e alcuni comuni "di riserva" in caso si rendesse necessaria una eventuale integrazione del primo elenco (**Allegato C**).

FLA, con la collaborazione degli Enti coinvolti nell'incontro, ha provveduto alla raccolta dei materiali costituenti i PGT e le VAS dei singoli comuni selezionati, anche corredati da cartografie e database geografici (**Allegato D**, disponibile solo in formato digitale).

L'analisi della documentazione, finalizzata a evidenziare le modalità di integrazione fra VAS e PGT, e le relative buone pratiche, è stata effettuata analizzando il Documento di Piano, la

documentazione di VAS relativa e, per quanto rilevanti, il Piano dei servizi e il Piano delle regole di ogni singolo comune.

Da questa analisi (**Allegato E**) è stato così possibile individuare diverse tipologie di buone pratiche:

- integrazione di processo - relativa al processo di partecipazione per la VAS;
- integrazione di contenuti riferita al sistema degli obiettivi del PGT, al quadro conoscitivo del PGT, alle misure di mitigazione/compensazione del PGT, e, infine, ai temi “ambientali” specifici nel PGT;
- integrazione “costitutiva” in merito alla valutazione delle alternative di PGT

I comuni analizzati sono:

- Bergamo (BG)
- Capizzone (BG)
- Salò (BS)
- Ghedi (BS)
- Pisogne (BS)
- Passirano (BS)
- Civate Camuno (BS)
- Ossuccio (CO)
- Cicognolo (CR)
- Casalbuttano ed Uniti (CR)
- Trigolo (CR)
- Cervignano d'Adda (LO)
- Mulazzano (LO)
- Sesto San Giovanni (MI)
- Melzo (MI)
- Settimo Milanese (MI)
- Cornaredo (MI)
- Bernate Ticino (MI)
- Pieve Albignola (PV)
- Rancio Valcuvia (VA)
- Cavriana (MN)

I criteri di selezione individuati sono stati seguenti:

- a) dimensione demografica;
- b) localizzazione territoriale e appartenenza a uno o più sistemi territoriali del PTR;
- c) "qualità" del Documento di Piano e VAS (ove conosciuti);
- d) comuni contermini (per verificare i riflessi sui singoli PGT);
- e) comuni con PGT adottato dal mese di gennaio 2008 al 26 maggio 2009.

Sono stati dunque analizzati 1 comune capoluogo di Provincia, 5 comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, 8 comuni con popolazione compresa fra i 2.000 e i 15.000 abitanti, nonché 7 piccoli comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

I comuni sono stati suddivisi tra le province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lodi, Milano, Pavia e Varese.

L'esito della ricerca è oggetto di un documento, intitolato provvisoriamente "Verso l'integrazione tra PGT e VAS: prime buone prassi in Lombardia", è articolato nel seguente modo:

- *Premessa*

Capitolo dedicato alla presentazione degli obiettivi e al percorso della ricerca

- *Il rapporto tra VAS e PGT, nella LR 12/2005*

Capitolo dedicato alla presentazione della normativa e dei criteri applicativi previsti da Regione Lombardia sulla VAS, nonché all'analisi dei punti critici del processo di formazione del PGT e della relativa VAS.

A questo proposito si è fatto riferimento ai focus già individuati nel corso della sperimentazione 2008 e ulteriormente perfezionati grazie alla sperimentazione 2009. Il capitolo è suddiviso in:

- fasi del processo di valutazione ambientale
- elaborati della valutazione (documento di scoping, rapporto ambientale, sintesi non tecnica, parere motivato e dichiarazione di sintesi)
- soggetti coinvolti (autorità competente e procedente, partecipazione istituzionale e partecipazione diffusa)
- oggetti della valutazione (obiettivi generali e specifici, alternative, azioni, ambiti di trasformazione), nonché criteri e modalità di valutazione
- circolarità del processo PGT-VAS (monitoraggio)
- rapporto con altre procedure
- incidenza della VAS sui PGT

- *Buone pratiche*

Presentazione delle buone pratiche individuate, suddivise per le varie fasi e per i contenuti del percorso di VAS, come indicati nella normativa vigente e in particolare dagli indirizzi regionali.

La versione finale di tale documento (**Allegato F**) è attualmente oggetto di valutazione da parte dei comuni e delle Province coinvolte nella sperimentazione.

Essi saranno consultati nel corso di un incontro già in programma per il 15/12, in base agli esiti di tale incontro e all'integrazioni nel frattempo pervenute da Regione Lombardia, si procederà alla stampa e diffusione della versione finale.

Convegno internazionale (attività 2. dell'art. 1 della lettera di incarico)

Le attività svolte da FLA per il convegno internazionale sono riferibili a due tipologie:

- attività di supporto tecnico-scientifico a Regione Lombardia, finalizzata allo studio dei modelli attuativi della VAS e delle esperienze più significative di integrazione VAS/PGT proposti a livello europeo e regionale;
- attività di supporto organizzativo a Regione Lombardia per la definizione dei contenuti del convegno internazionale in programma per il 2 e 3 dicembre a Milano.

Per quanto attiene alla verifica degli ordinamenti e delle prassi in essere nei principali stati europei, la ricerca ha preso spunto dal recente studio dalla DG ambiente della commissione europea: *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)*, COWI, pubblicato nel 2009, nel quale la Commissione indica - tra l'altro - come *"Member States report that different key stages of the SEA procedure may have caused problems in their application of the SEA Directive"*.

Lo studio, in particolare, analizza i modelli di recepimento della Direttiva e le relative disposizioni normative dai vari Stati membri, individuando significative divergenze nelle modalità di recepimento degli ordinamenti nazionali e specie per quanto attiene alle seguenti parole chiave:

- *Scoping*;
- *Alternatives*;
- *Environmental report*;
- *Baseline reporting*;
- *Impact assessment*;
- *Consultation*.

Sulla base di tali analisi, e del confronto fra le differenti legislazioni europee, si sono pertanto individuate, in accordo con Regione Lombardia, individuate le esperienze internazionali da presentare nel convegno, ovvero:

- il caso studio della Catalogna;
- il caso studio della Germania;
- il caso studio della Gran Bretagna.

La prima sessione del convegno, nella quale verranno presentati i casi studio europei, sarà introdotta dal Direttore Generale della DG Territorio e Urbanistica di Regione Lombardia e dal rappresentante del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, DG Salvaguardia ambientale, Divisione Certificazione Ambientale e VAS di Piani e Programmi. La posizione della Commissione Europea sarà invece presentata da Jonathan Parker (DG Environment, European Commission).

Per quanto attiene la verifica degli ordinamenti e delle prassi delle regioni italiane, la ricerca ha fatto riferimento alla crescente attività di studio dedicate alle procedure di VAS in Italia. In particolare, attraverso l'analisi dei testi e delle normative regionali si sono verificati:

- lo stato di attuazione normativa in Italia della procedura di VAS: (Cfr., tra gli altri: Landi G. (a cura di) (2009), *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale - La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino: Utet Scienze Tecniche);
- i modelli di attuazione, in particolare in ordine all'integrazione VAS/PGT: (Cfr., tra gli altri Pareglio S. (2008), *Valutazione ambientale strategica (VAS) (nuova disciplina secondo il d.lg. 16.1.2008, n. 4)*, in Rota G.L. e Rusconi G. (a cura di), *Ambiente - Aggiornamento 2008*, Utet, Torino; Rega C. (2007), *Valutazione ambientale strategica e governo del territorio. Questioni aperte e riflessioni a partire dal quadro normativo regionale*, Scienze Regionali).

In sintesi, le analisi condotte hanno rilevato come:

- le regioni abbiano dimostrato un maggiore attivismo rispetto allo Stato e siano state interessate anche dalla diretta gestione di processi di VAS in quanto soggetti competenti per l'approvazione di piani e programmi da assoggettare a VAS, nonché in quanto destinatari degli effetti della Direttiva;
- il recepimento della VAS negli ordinamenti regionali è in quasi tutti relativo alle norme sul governo del territorio;
- il modello di governo del territorio vigente in Regione Lombardia si differenzia da quello della maggior parte delle altre Regioni, ove è previsto uno strumento di governo locale distinto in *piano strutturale* (senza vincoli di validità) e *piano operativo* (con vincoli di validità). In Regione Lombardia è noto il PGT composto da Documento di Piano (strategico, non conformativo e con vincoli di validità), Piano delle Regole e Piano dei Servizi (non strategici, conformativi e senza vincoli di validità).

Tali analisi hanno portato all'individuazione, in accordo con Regione Lombardia, dei casi studio da proporre nella seconda sessione del convegno:

- il caso della Regione Lombardia;
- il caso della Regione Liguria;
- il caso della Regione Toscana;
- il caso della Regione Emilia Romagna;
- il caso della Regione Piemonte;
- il caso della Regione veneto.

Sulla base di tali attività, si è definita, in accordo con regione Lombardia, la struttura del convegno (**Allegato G**)

Nuova sperimentazione (attività 3. dell'art. 1 della lettera di incarico)

Nel corso del progetto di ricerca svolto nel 2008, Fondazione Lombardia per l'Ambiente ha messo a punto un metodo di analisi e contestualizzazione a partire dal PTR. La sperimentazione 2009 ha quindi inteso applicare tale metodologia al contesto della Media ed Alta Valtellina, ovvero ad un contesto ritenuto rilevante e strategico per la Regione Lombardia, essendo in atto la predisposizione del relativo PTR.

Infatti scopo della sperimentazione è stato quello di costruire, in stretta collaborazione con Regione Lombardia e IREALP (soggetto cui è stata affidata la redazione del PTR e della relativa VAS della Media e Alta Valtellina) e a partire dall'analisi degli atti di programmazione e pianificazione di scala vasta, un quadro di riferimento strategico e individuare obiettivi di sostenibilità per il contesto considerato.

La ricerca si è svolta in tre fasi:

- la prima fase è stata dedicata ad individuare, con il supporto di Regione Lombardia (D.G. Territorio e Urbanistica) e dei soggetti da questa indicati, l'insieme di piani, programmi o ricerche rilevanti per contesto territoriale considerato e pertanto da sottoporre ad analisi;
- la seconda è stata dedicata: da una parte, alla costruzione, sulla base di fonti statistiche ufficiali e, per i dati georeferenziati, di fonti informative di scala regionale (GeoPortale della Lombardia), di un quadro conoscitivo di base per inquadrare il contesto considerato; dall'altra, alla verifica dei contenuti dei piani, programmi e studi individuati al fine di costruire il quadro di riferimento strategico e gli obiettivi di sostenibilità, prima accennato;

- la terza fase è stata dedicata al confronto con IREALP e Regione Lombardia, nonché alla sintesi e alla restituzione dei risultati emersi, anche al fine del loro impiego nel processo di condivisione locale a supporto della costruzione del PTR.

La fase di verifica di piani/ programmi e studi di interesse per la ricerca si è svolta in particolare nei mesi di giugno e luglio 2009, anche attraverso incontri con Regione Lombardia.

In particolare, nell'incontro del 25/06/2009 sono stati condivisi metodologia e obiettivi della ricerca in relazione ai temi di interesse del PTR, ovvero:

- il governo delle opportunità economiche conseguenti agli eventi connessi ai mondiali di sci del 2005,
- la difesa del suolo,
- la riqualificazione dei domini sciabili, specie quelli in aree ad alto pregio naturalistico,
- la mitigazione degli interventi infrastrutturali,
- lo sviluppo della mobilità su ferro,
- gli interventi di recupero urbano;

Nell'incontro del 01/07/2009 è stato invece affrontato nel dettaglio il tema critico della difesa del suolo attraverso la verifica dei contenuti del "Piano Valtellina", attivato da Regione Lombardia nelle aree colpite dall'alluvione del 1987 dopo la conclusione della fase di emergenza.

La seconda fase dell'attività di ricerca si è svolta nei mesi di luglio e agosto 2009.

L'attività di analisi critica è stata finalizzata a individuare elementi (quadro conoscitivo) e proposte (obiettivi) consolidati nella pianificazione e nella programmazione che potessero risultare utili per la fase di elaborazione del PTR.

I primi risultati sono stati presentati e resi disponibile a Regione Lombardia (D.G. Territorio e Urbanistica) il 10/09/2009 e a IREALP il 11/09/2009.

Le informazioni raccolte sono state quindi organizzate in un documento di presentazione della metodologia e dei risultati per facilitare la lettura e il confronto con Regione e con IREALP. In particolare, il 21/10/2009 si è svolto un ulteriore incontro con IREALP nel quale si è verificata l'integrazione del percorso di ricerca condotto da IREALP - concentrato maggiormente sui documenti programmatici di scala europea, al fine di individuare indirizzi, principi e tematiche significative per l'ambito montano - e di quello svolto da FLA - concentrato su piani, programmi e studi di scala vasta, in particolare di livello regionale e provinciale.

I risultati della ricerca sono così articolati:

- presentazione dello scopo e della metodologia della ricerca;
- tavole di lettura e di restituzione delle informazioni necessarie all'inquadramento socio-economico e territoriale dell'area in esame (demografia, quadro infrastrutturale, aree protette, sistema idrografico principale, uso del suolo);
- elenco dei documenti consultati per la realizzazione della ricerca (le fonti);
- Analisi SWOT suddivisa per valenze, criticità, opportunità e minacce del territorio preso in esame, e restituito secondo due livelli:
 - Analitico (di dettaglio);
 - Sintetico (quale proposta di temi prevalenti);
- proposta di obiettivi di sostenibilità e restituiti secondo due livelli:
 - analitico, relativo all'insieme degli obiettivi individuati nei documenti oggetto di indagine;
 - sintetico (quale proposta di obiettivi prevalenti);
- proposta di soggetti portatori di interesse da considerare nella condivisione dei contenuti della ricerca.

I risultati della ricerca sono raccolti nel documento “Quadro di riferimento strategico e obiettivi di sostenibilità per la Media e Alta Valtellina. Una proposta a partire dagli atti di programmazione e pianificazione di scala vasta. Materiali per la costruzione condivisa del PTR della Media e Alta Valtellina” (**Allegato H**)

Milano, 30 novembre 2009