

Progetto ASTRALE - Applicazione della Valutazione Ambientale



La valutazione ambientale e la  
valutazione integrata di piani e  
programmi  
nella normativa nazionale e regionale

**Moreno Mugelli**

Regione Toscana - D.G. Presidenza – Area Programmazione  
Settore Strumenti della valutazione integrata e dello sviluppo sostenibile

Seminario

**19 Dicembre 2006**

Sala Maria Luisa - Cortile Carrara

L U C C A



## Premessa

Tre obiettivi per questa comunicazione:

1. **l'informazione sullo stato dell'arte per l'applicazione della direttiva 2001/42/CE nella normativa nazionale e regionale;**
2. **l'informazione sulla valutazione integrata di piani e programmi, disciplinata dalla normativa regionale come processo integrato e partecipato nel cui ambito si attua anche la valutazione ambientale;**
3. **l'informazione sugli strumenti operativi per la valutazione recentemente emanati dalla Giunta regionale.**

**Un punto di vista unificante a livello locale, regionale o nazionale, al quale ricondurre sia gli atti regionali sia il progetto ASTRALE:  
la valutazione e la partecipazione come strumenti  
per migliorare la qualità delle scelte del processo decisionale pubblico  
in una prospettiva di sviluppo sostenibile.**



La direttiva 2001/42/CE  
e la norma nazionale di attuazione :  
il D.Lgs. n. 152/2006  
(forse una strada sbagliata ?)

*Considerazioni sul Decreto Legislativo n. 152/2006*

*Il confronto con la Direttiva 2001/42/CE nel parere delle Regioni*

*La sospensione del D.Lgs 152/2006 e dei decreti applicativi*

*Il Comitato del Ministero dell'Ambiente per la revisione del testo*



## Considerazioni sul Titolo I “Norme generali”

Erronea **assimilazione** della disciplina relativa alla **VAS** a quelle relative alla **VIA** ed all'**IPPC**:

- **Unico** articolo di “**Definizioni**” (**art.5**) per le tre procedure che, rispetto ad un tema molto delicato quale l’informazione e la partecipazione dei cittadini fornisce tre definizioni diverse “**pubblico**”, “**pubblico interessato**” e “**soggetti interessati**” di cui non è chiara la definizione dei diversi interessi rispetto alle tre procedure;
- Presenza di una **unica commissione tecnico-consultiva nazionale (art.6)** composta da 78 membri (più un presidente e tre vice presidenti) cui compete **l’istruttoria della VAS**, della **VIA** e dell'**IPPC** anche se i lavori e le attività da svolgere sono differenti e difficilmente interscambiabili.

### L’assimilazione

- tradisce** lo spirito della **Direttiva 2001/42/CE**
- non considera** le **diversità di finalità e di funzione** insite **nelle diverse procedure** come definite nelle direttive europee che individuano differenti e **ben distinti compiti ed attività** assegnati alle autorità pubbliche per le tre diverse procedure
- rappresenta un **aggravio** e una **complicazione dei procedimenti** per quanto concerne i **piani e i programmi**



## Considerazioni sul Titolo II “Valutazione Ambientale Strategica – VAS”

Il Decreto delinea una procedura di **VAS** assimilata a quella di **VIA** senza tenere in debita considerazione le sostanziali differenze

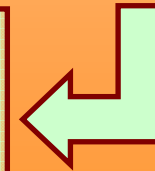
### **La Direttiva prevede**

- una **fortissima integrazione** tra tematiche (ed autorità) ambientali e tematiche (ed autorità) dei settori interessati.
- un **processo decisionale della pubblica amministrazione** che compie scelte ed assume decisioni
- un **percorso con caratteristiche di procedimento** finalizzato all'integrazione della componente ambientale nell'iter di approvazione del piano/programma

### **Il Decreto prevede**

- un **procedimento del tipo “command and control”** in un ambito (piani/programmi) che meno sopporta una mera procedura autoritativa
- un **giudizio di compatibilità ambientale** (a cui il piano/programma deve adeguarsi) **da un soggetto diverso da chi approva il p/p** (senza peraltro prevedere il confronto)
- un iter in cui **la valutazione ambientale e la pianificazione non si intersecano** realmente ma rimangono come fasi consequenziali e sostanzialmente separate

Se la valutazione ambientale **non arricchisce** il processo di pianificazione/programmazione essa **si configura** solo come **un aggravio** ed un irrigidimento **procedurale**.





## Considerazioni sul Titolo II “Valutazione Ambientale Strategica – VAS”

Il **giudizio di compatibilità ambientale** consegna un enorme potere di ingerenza e di veto alla individuata “autorità competente”; in primo luogo al Ministero dell’Ambiente nei confronti degli altri Ministeri.

l’art. 7 comma 3 prevede “*i piani e i programmi ... contenenti la definizione del quadro di riferimento ... per la realizzazione di opere ed interventi i cui progetti, pur non sottoposti a VIA ... possono tuttavia avere effetti significativi sull’ambiente a giudizio della sottocommissione competente alla VAS*”. Nessun piano o programma può essere escluso dalla VAS a meno del **giudizio** della sottocommissione.



Tale giudizio vale non solo per i piani e i programmi **statali**, ma anche per quelli **regionali** e degli **enti locali** configurando un **indebito trasferimento di competenze** e delineando una modalità altamente centralizzante e gerarchizzante.

l’art. 12 comma 2 prevede che, in sede di esercizio del **potere sostitutivo** da parte del Consiglio dei Ministri, in caso di inutile decorso del termine di 60 giorni, si intende emesso giudizio di compatibilità negativo.



Tale disposizione si applica non solo ai piani e i programmi sottoposti a VAS di competenza **statale**, ma anche di competenza **regionale** fino all’emanazione di apposite norme regionali.

L’impianto delineato dal D.Lgs 152/2006 manda in **crisi l’impostazione, delineata dalla Direttiva**, che privilegia la responsabilità dell’autorità competente all’approvazione del p/p.



Inoltre la Direttiva pone particolare attenzione a 3 tematiche che non hanno trovato all'interno del Decreto Legislativo adeguato recepimento:

### **Partecipazione**

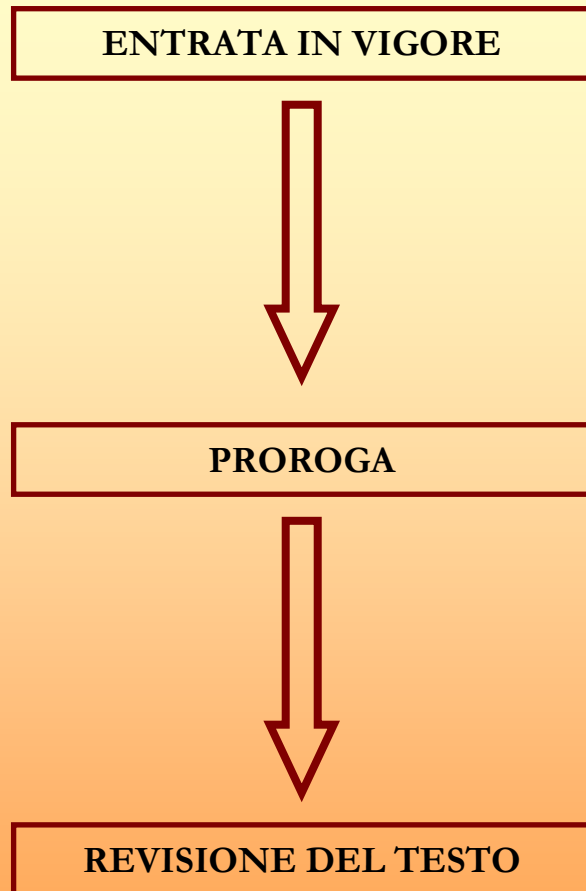
La direttiva sottolinea in modo determinante il ruolo della partecipazione al processo di VAS delle autorità con competenza in materia ambientale. Il decreto legislativo non ha preso in considerazione questo aspetto.

### **Monitoraggio**

Il D.Lgs 152/2006 attribuisce i compiti di monitoraggio e controllo degli effetti ambientali del piano o programma al soggetto che approva in via definitiva e che spesso, nella realtà, non è il soggetto attuatore del piano o programma. Questa impostazione mina la responsabilità del soggetto che pianifica.

### **Consultazione**

La consultazione dei soggetti istituzionali e la partecipazione del pubblico al processo decisionale, che nella Direttiva 2001/42/CE, nelle Disposizioni europee sull'informazione e partecipazione del pubblico in campo ambientale oltre che nella Convenzione di Aarhus, sono elementi centrali e fondamentali della valutazione ambientale che accompagnano l'intero processo sin dalle fasi iniziali risultano invece, nel D.Lgs. 152/2006 relegati nella parte conclusiva dell'iter e sembrano incidere poco sul processo decisionale



L'entrata in vigore delle disposizioni in materia di VIA VAS IPPC previste dal D.Lgs 152/2006 era fissata al **12 agosto 2006** (art.52 comma 1). Per non incorrere nelle previste salvaguardie le Regioni avrebbero dovuto predisporre gli strumenti regolamentari necessari per avviare i processi di valutazione ambientale strategica.

In data 13 luglio 2006 è stata approvata la legge 228/2006 di conversione del decreto "MILLEPROROGHE" (DL n.173/2006) che prevede all'art.1/septies lo spostamento al **31 gennaio 2007** della data di entrata in vigore della parte del Decreto Legislativo relativa a VIA - VAS – IPPC (modifica dell'art.52, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152)

In data 31 agosto 2006 il CdM ha approvato il testo del D.Lgs."Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" il quale dispone all'art.1 c.2 che con successivi decreti saranno adottate norme correttive ed integrative del D.Lgs n.152 del 2006, che potranno in essere quegli interventi necessari a **conformare** l'intero decreto originario **alle regole di derivazione comunitaria** in modo non soltanto formale ma sostanziale.



Al fine di valutare le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 è stato istituito, il 12 giugno 2006, un **Comitato di studio presso il Ministero dell'Ambiente** (GAB/DEC/158/2006).

Tale Comitato di studio è stato successivamente integrato (GAB/DEC/185/2006) da **esperti nelle materie oggetto del decreto legislativo n.152 del 2006.**

Il **Comitato** svolgerà i seguenti **compiti**:

- Studio, analisi e valutazione** delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.
- Elaborazione** di eventuali **schemi di approfondimento modificativi e correttivi** del citato decreto nei settori e nelle materie previste dallo stesso.



La valutazione  
come integrazione  
del processo di formazione  
di piani e programmi  
(forse la strada giusta ?)

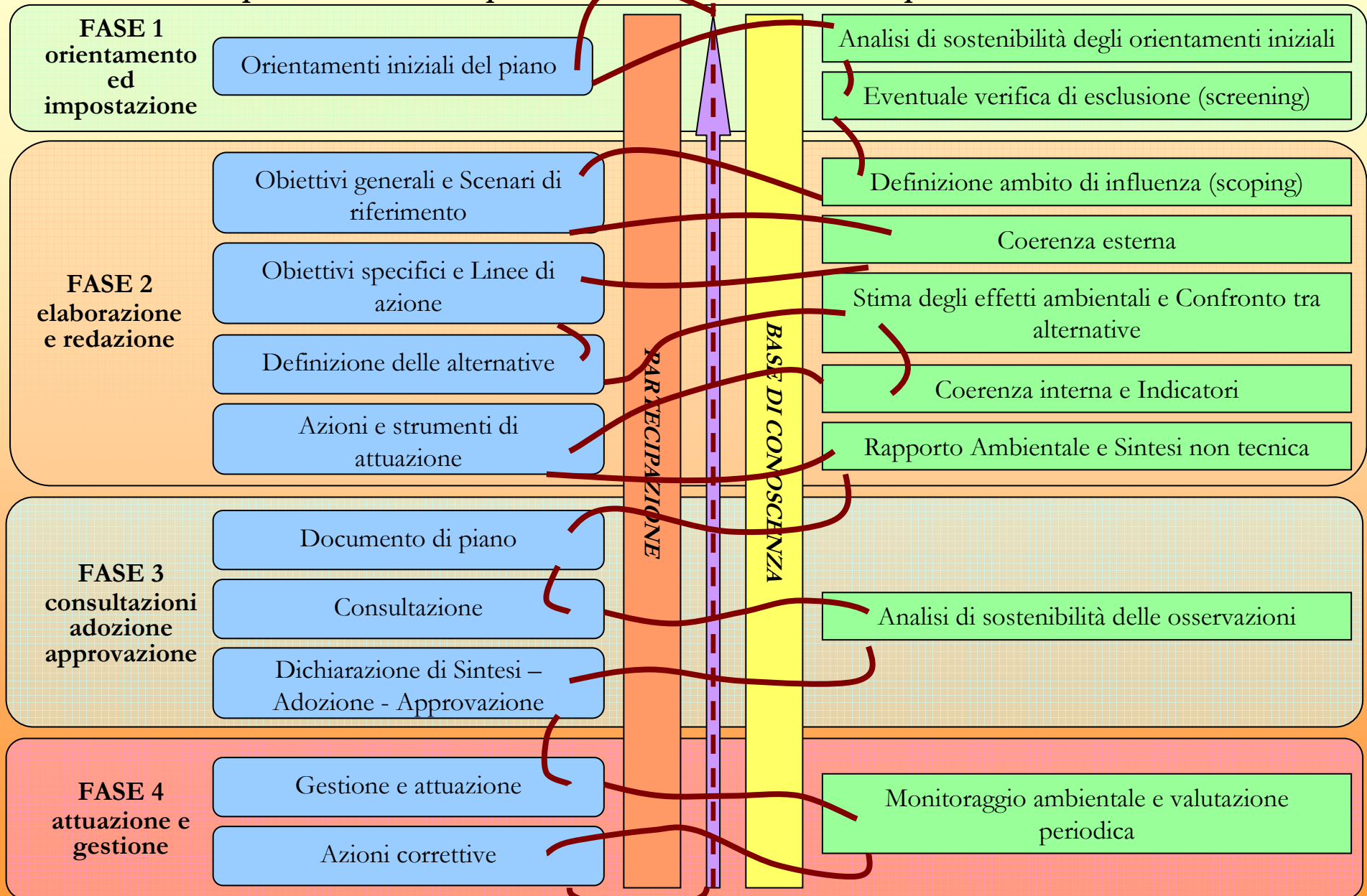
*Il “Metodo ENPLAN”*

*Le fasi di un processo integrato di pianificazione, partecipazione e  
valutazione*



### Enplan – Processo di piano

### Enplan – Processo di valutazione





## Il “Metodo ENPLAN”

L’elaborazione dei contenuti del p/p, in ciascuna fase, è integrata con la valutazione ambientale.

Il filo rosso rappresenta la dialettica tra i due processi di pianificazione e di valutazione ambientale.

Tre elementi caratterizzano il “Metodo ENPLAN”:

- ✓ La presenza di attività, **costruzione della base di conoscenza e partecipazione**, che si sviluppano con continuità **durante tutto l’iter** di costruzione e approvazione del p/p
- ✓ La **circolarità del processo** di pianificazione introdotta attraverso il monitoraggio dei risultati e la possibilità di rivedere il p/p qualora i risultati si discostino dagli obiettivi
- ✓ La considerazione della **fase di attuazione del p/p come parte integrante** del processo di pianificazione ed in tal senso accompagnata dalle attività di monitoraggio e valutazione dei risultati



# La valutazione ambientale e la valutazione integrata di piani e programmi: la normativa regionale toscana

*La legge regionale 11 agosto 1999, n.49*

*La legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1*

*Il regolamento di disciplina della valutazione integrata e della  
valutazione ambientale (ai sensi dell'art.16 LR 49/99)*

*Le linee guida per la valutazione degli effetti attesi*



## *Legge regionale n. 49/1999*

### *“Norme in materia di programmazione regionale”*

*Testo coordinato con L.R. 61/2004*

#### Art.16

##### Valutazione, monitoraggio e verifica

“1. I piani e i programmi di cui all’articolo 10 e gli strumenti di programmazione negoziata cui partecipa la Regione sono soggetti, nella fase di elaborazione, a **valutazione integrata** sotto il profilo ambientale, territoriale, sociale, economico e degli effetti sulla salute umana.”

“2. La Regione disciplina con **regolamento** le procedure e le modalità tecniche per l’effettuazione della valutazione integrata e le relative forme di partecipazione, anche in attuazione della **Direttiva 2001/42/CE**...Gli esiti della valutazione formano parte integrante degli atti di programmazione”.



## ***Legge regionale n. 49/1999***

### ***“Norme in materia di programmazione regionale”***

*Testo coordinato con L.R. 61/2004*

Art.16/bis

#### Nucleo unificato regionale di valutazione

“1. Il Nucleo unificato regionale di valutazione e verifica (NURV) è organismo tecnico di supporto alla Giunta regionale per l’esercizio delle attribuzioni concernenti la valutazione, il monitoraggio e la verifica della programmazione regionale e degli investimenti pubblici; e svolge altresì le funzioni di coordinamento dei processi della valutazione integrata di cui all’art. 16, comma 1.”



## ***Legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1*** ***“Norme per il governo del territorio”***

### Titolo II – Norme procedurali comuni

#### Capo I – Valutazione integrata di piani e programmi

#### Art.11 - Disposizioni generali

“1. I comuni, le province e la regione, ai fini dell’adozione degli strumenti della pianificazione territoriale...provvedono alla previa effettuazione di una **valutazione integrata** degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana.”

“5. Con apposito **regolamento**...la Regione disciplina, in conformità con la L.R. n. 49/99, anche in attuazione della **Direttiva 2001/42/CE**, i criteri la procedura e le modalità tecniche per l’effettuazione della valutazione integrata inclusi gli indicatori per il monitoraggio degli effetti, nonché le specifiche modalità per l’informazione e la consultazione del pubblico, delle associazioni che promuovono la tutela dell’ambiente ai sensi della Direttiva europea 2003/35/CEE (Partecipazione del pubblico nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale) e delle altre organizzazioni interessate.”



***“Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della Regione, in attuazione dell’art. 16 della legge regionale n. 49/1999 e dell’art. 11 della legge regionale n. 1/2005”***

*(Decreto del Presidente della Giunta regionale 2 Novembre 2006, n. 51/R)*

Il regolamento regionale disciplina il processo di valutazione integrata dei piani e dei programmi regionali di cui all’art. 10 della legge regionale n. 49/1999 e comprende anche la valutazione ambientale per i piani e programmi che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva 2001/42/CE.



## ***Il regolamento regionale n. 51/R***

Il regolamento regionale è articolato in 5 Capi.

### **Il Capo I – Disposizioni generali**

disciplina l'ambito di applicazione delle procedure di valutazione,  
individua le definizioni necessarie alla comprensione del provvedimento,  
definisce le fasi che compongono la valutazione integrata: la prima sugli  
aspetti più strategici, la seconda sulle azioni e gli aspetti più operativi,  
definisce il campo di applicazione della valutazione ambientale,  
prevede una responsabilità unica per la formazione del P/P, la valutazione e  
la partecipazione,  
organizza le forme di partecipazione del pubblico e dei soggetti esterni,  
e la consultazione delle autorità competenti per l'ambiente, ove occorra,  
fissa il raccordo con le norme della legge regionale n. 1/2005 ed in  
particolare col Garante della comunicazione.



## ***Il regolamento regionale n. 51/R***

### **Il Capo II – Valutazione: prima fase**

disciplina la prima parte della valutazione, che si applica sugli obiettivi generali del P/P e prende in considerazione:

l'analisi di fattibilità,

la verifica della coerenza esterna del P/P,

la verifica preventiva per decidere l'obbligo o meno di assoggettare il P/P alla valutazione ambientale,

ambito di applicazione delle procedure di valutazione,

la conformità con lo Statuto del territorio del PIT,

il ruolo del NURV in quanto “validatore” del processo di valutazione,

l'organizzazione del processo di partecipazione e di consultazione.



## ***Il regolamento regionale n. 51/R***

### **Il Capo III – Valutazione: seconda fase**

la valutazione riguarda i contenuti operativi del P/P e considera:

la verifica della coerenza interna al P/P, tra strategie ed azioni,

la fattibilità finanziaria e l'analisi di "impatto della regolazione",

la redazione del "rapporto di valutazione" e del "rapporto ambientale",

la valutazione degli effetti attesi rispetto ai 5 profili che caratterizzano la valutazione integrata:

ambientale, territoriale, economico, sociale e della salute umana,

utilizzando procedure, modelli e indicatori approvati dalla Giunta regionale su proposta del NURV,

il programma di monitoraggio e la valutazione in itinere ed ex post,

la dichiarazione di sintesi e l'informazione sulle decisioni finali.



## ***Il regolamento regionale n. 51/R***

### **Il Capo VI – Valutazione: fase unica**

prevede che, per alcuni piani con struttura più semplice, sia possibile attuare una procedura semplificata di valutazione integrata, e di realizzare sia la formazione del P/P sia la partecipazione in una fase unica.

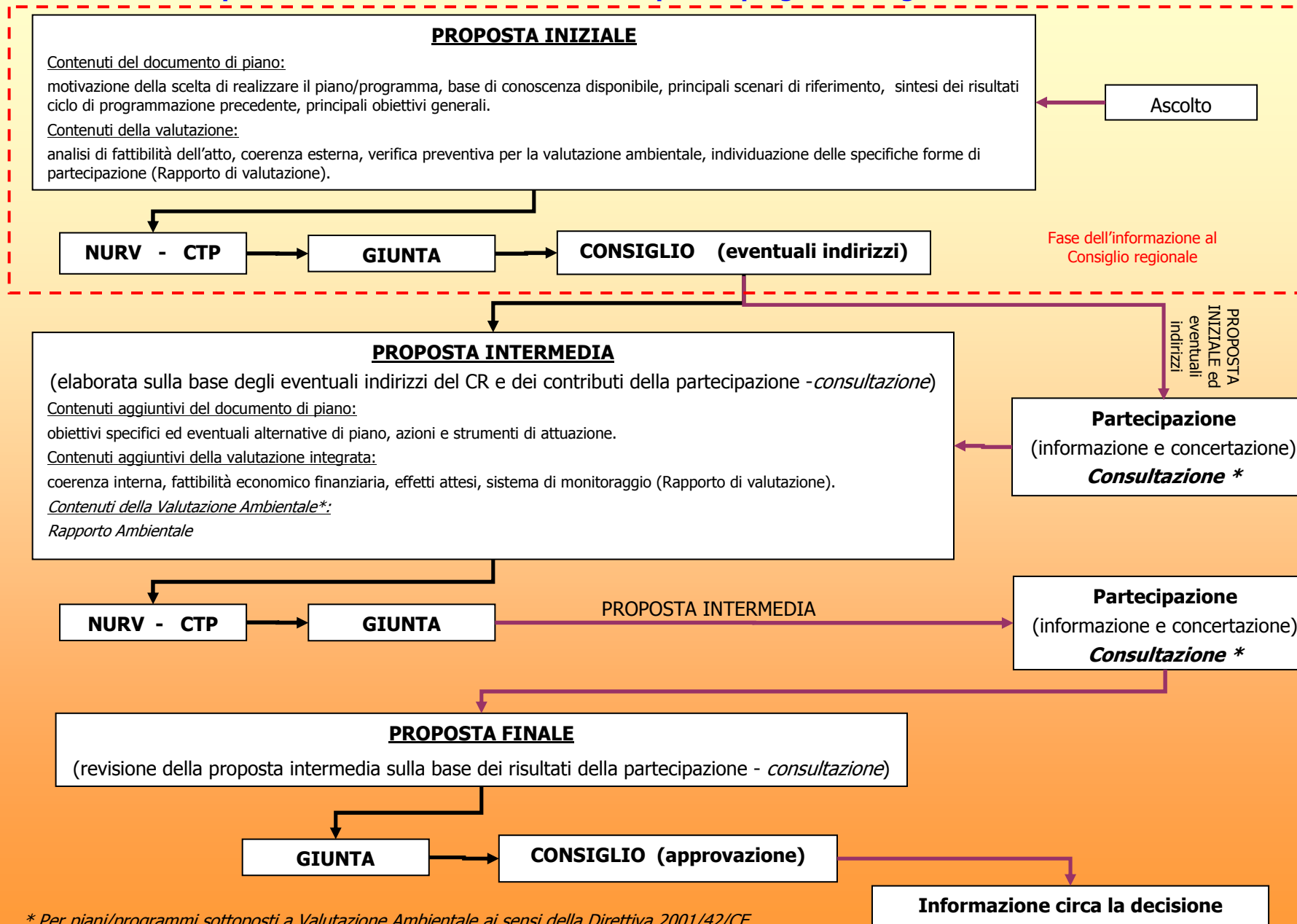
Non è ammessa la procedura semplificata per i P/P che siano da assoggettare alla valutazione ambientale.

### **Il Capo V – Disposizioni transitorie**

indica i termini assegnati alla Giunta regionale per emanare gli strumenti previsti per favorire l'applicazione delle disposizioni del regolamento e le norme per la sua entrata in vigore.



## Schema della procedura ordinaria di formazione di piani e programmi regionali ex Art.10 L.R. 49/99



\* Per piani/programmi sottoposti a Valutazione Ambientale ai sensi della Direttiva 2001/42/CE



## *Linee guida:*

# *“La valutazione degli effetti attesi di piani e programmi.*

## *Procedure, modelli e indicatori”*

*(Decisione della Giunta Regionale 6 Novembre 2006, n. 2)*

Art.16

Valutazione, monitoraggio e verifica

- “1. I piani e i programmi di cui all’articolo 10 e gli strumenti di programmazione negoziata cui partecipa la Regione sono soggetti, nella fase di elaborazione, a **valutazione integrata** sotto il profilo ambientale, territoriale, sociale, economico e degli effetti sulla salute umana.”
- “2. La Regione disciplina con **regolamento** le procedure e le modalità della valutazione formano parte integrante degli atti di programmazione”.

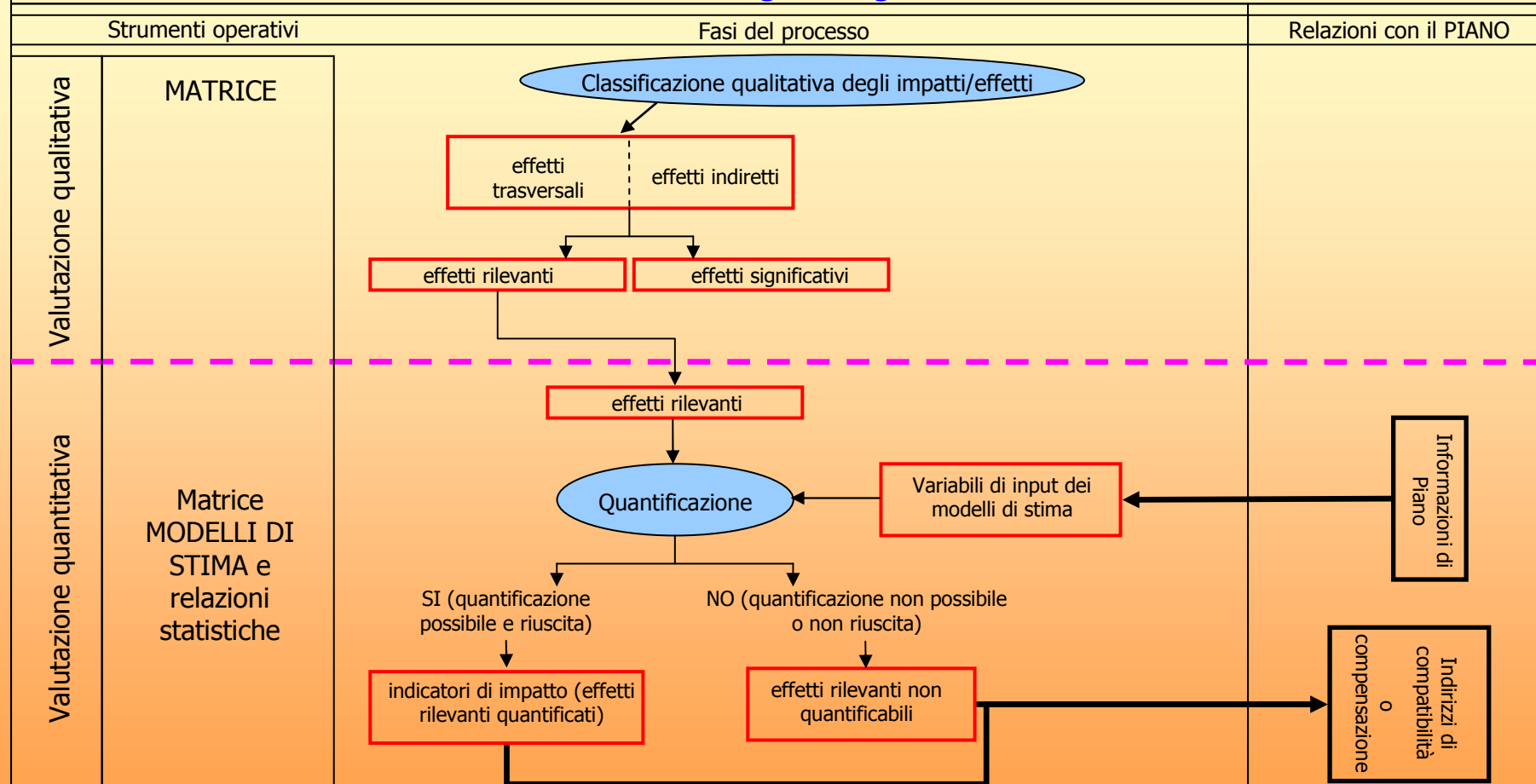


**Descrizione anagrafica del piano (TAV.1)**

**Obiettivi/Strategie/azioni del piano (TAV.2)**



**Valutazione integrata degli effetti**



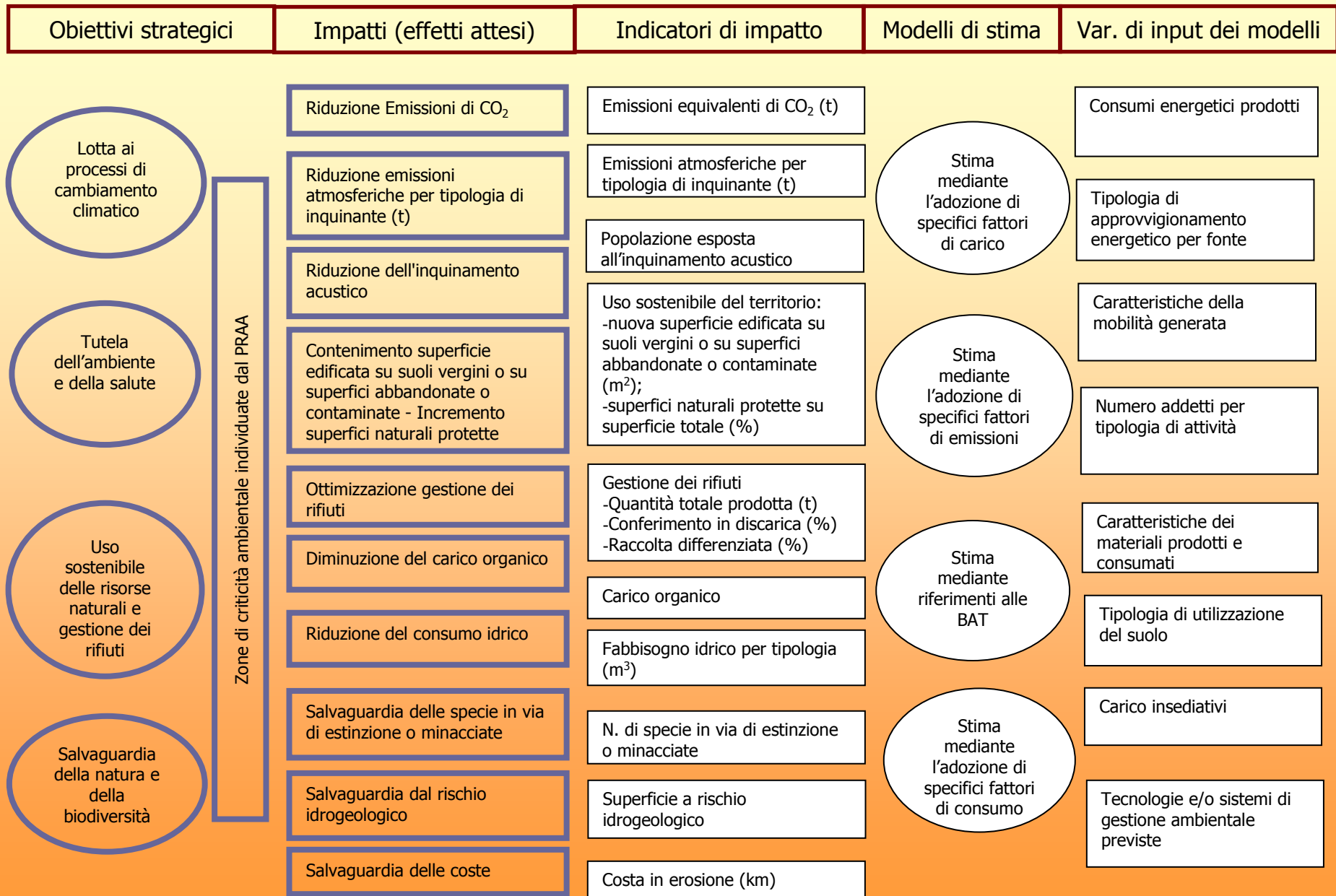
**MATRICE + Schede descrittive/analitiche degli effetti per ciascuna dimensione (TAV. 3-4-5-6-7)**

**Quadro di sintesi degli elementi di criticità e potenzialità (TAV. 8)**

**Indirizzi di compatibilità o compensazione (TAV. 9)**



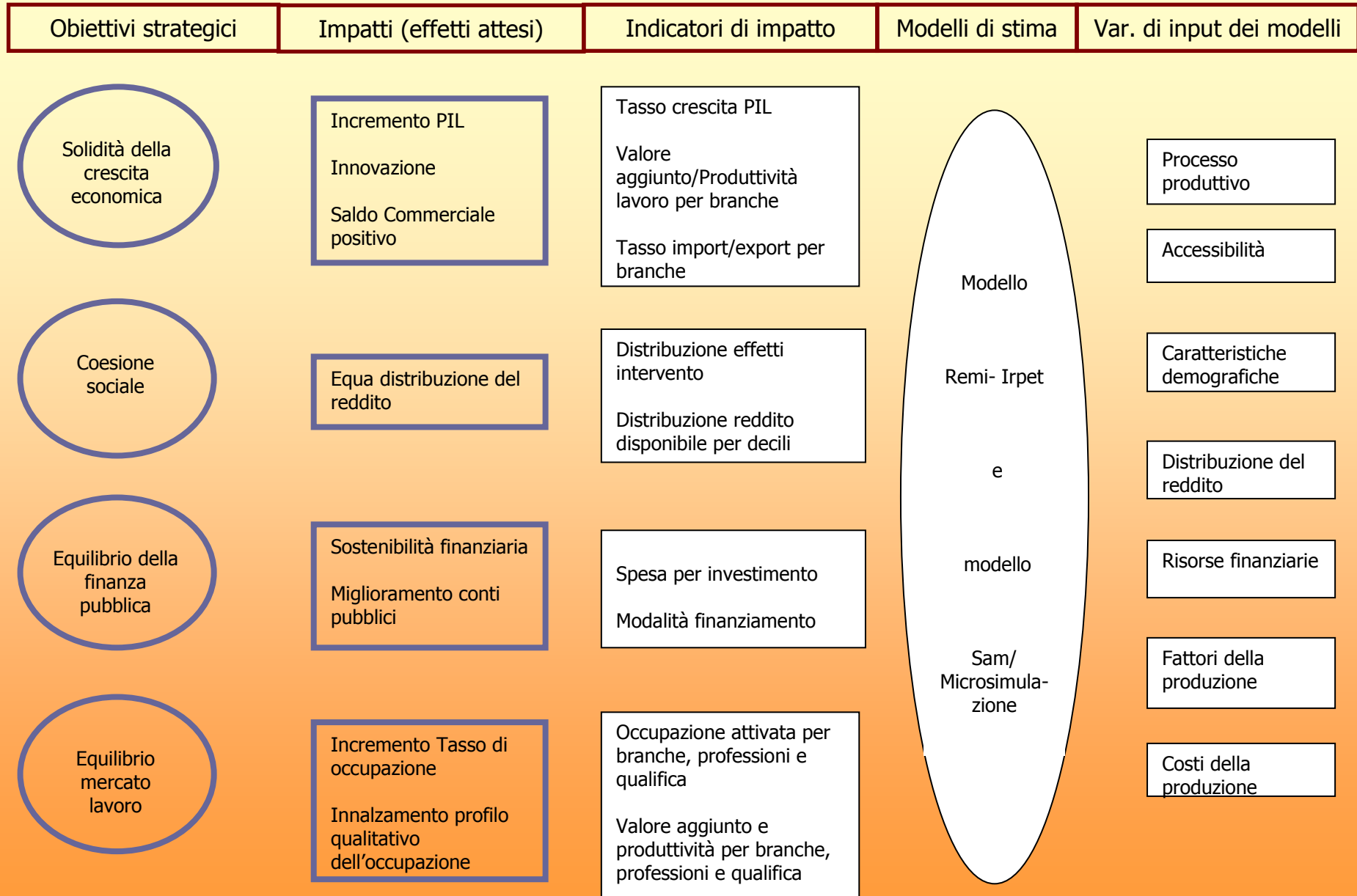
## Sinottico ambiente



Zone di criticità ambientale individuate dal PRAA

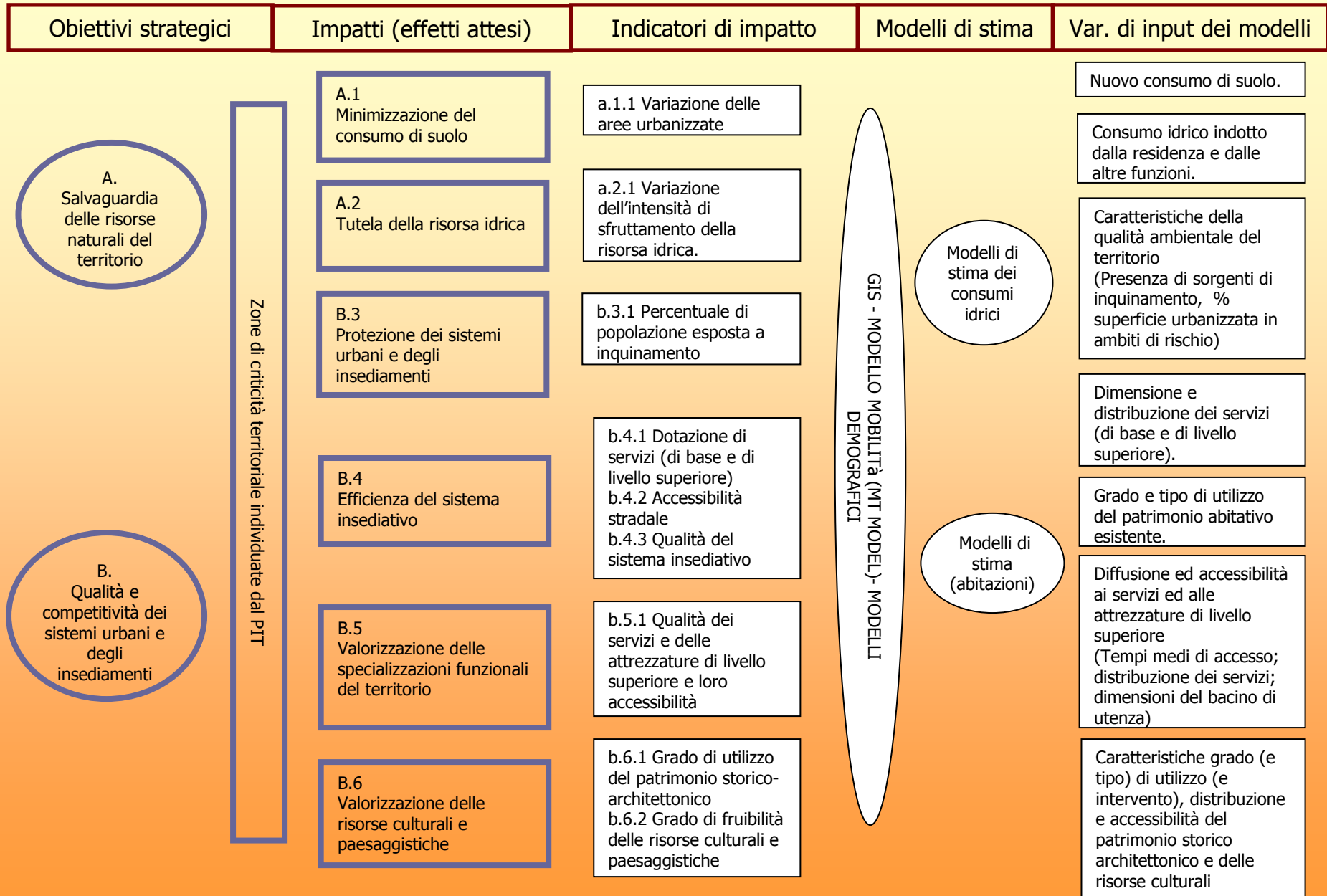


## Sinottico economia e lavoro



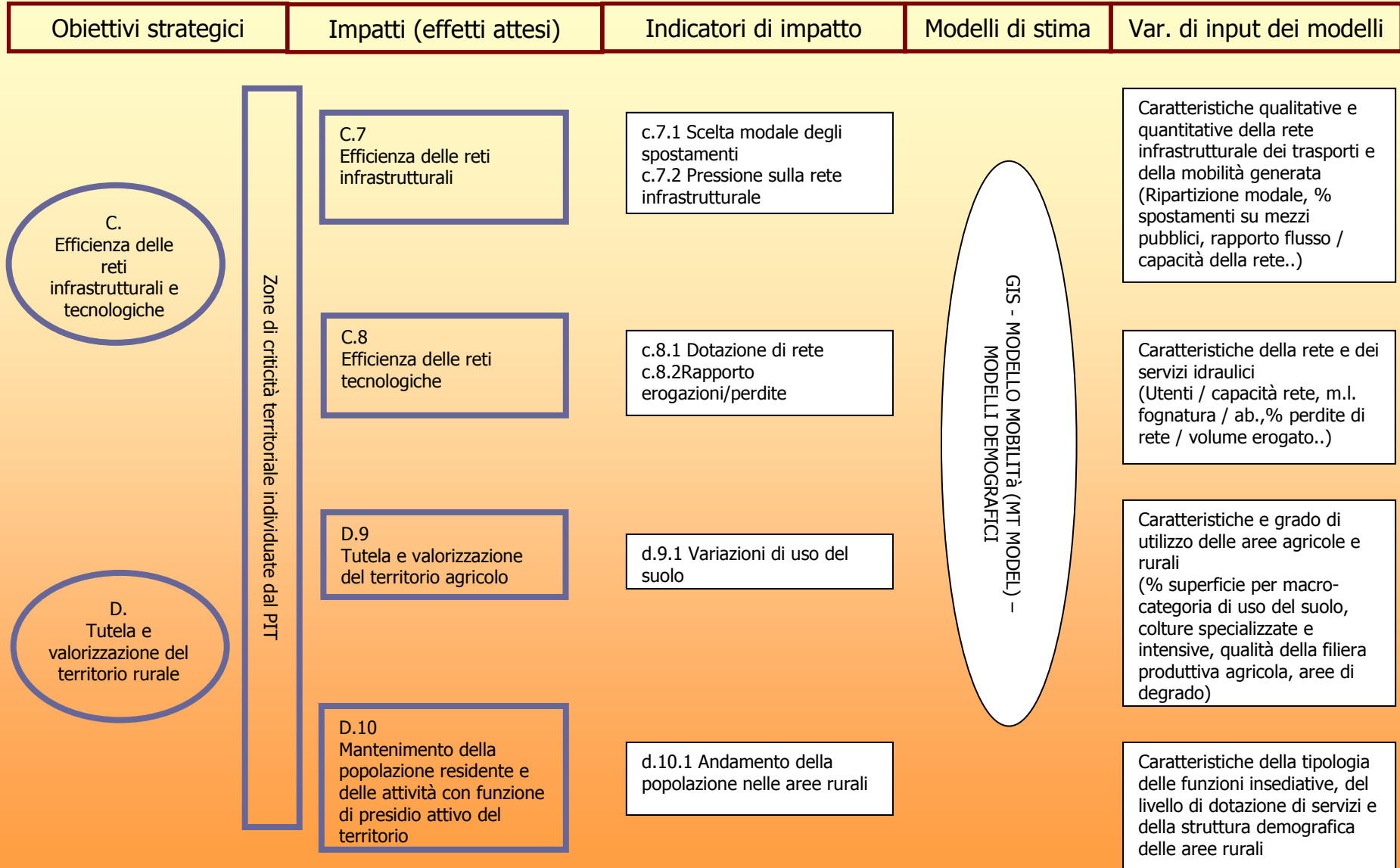


## Sinottico territorio (1)



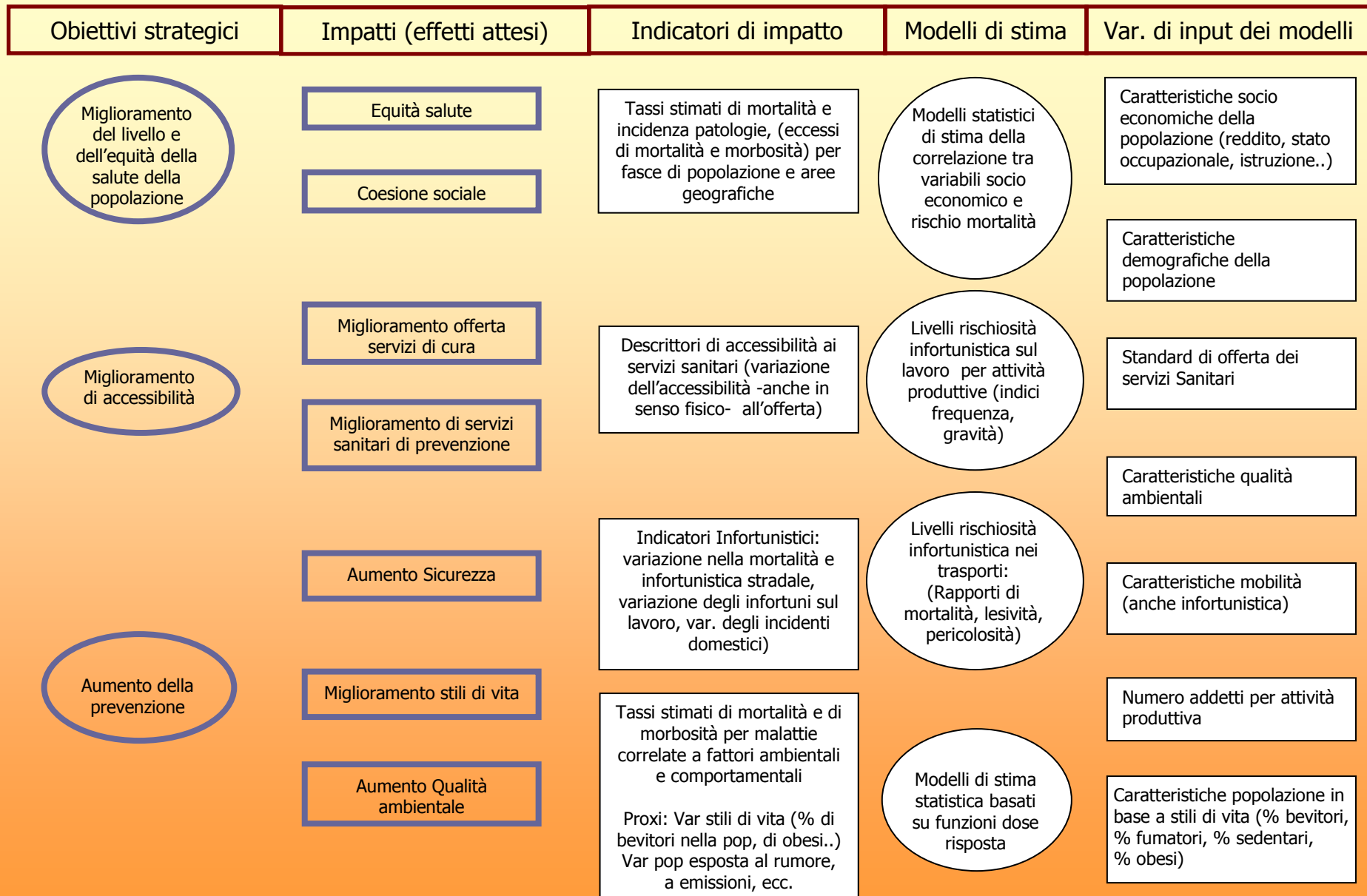


## Sinottico territorio (2)





## Sinottico salute





## Sinottico sociale e istruzione (1)

Obiettivi strategici	Impatti (effetti attesi)	Indicatori di impatto	Modelli di stima	Var. di input dei modelli
1 Qualità vita e autonomia fasce deboli	1.1 Fruibilità degli spazi urbani e dei trasporti 1.2 Fruibilità dei propri spazi di vita 1.3 Autonomia e assistenza a persone non autosufficienti	1.1 Var % dei mezzi trasporto accessibili a disabili 1.2 Var n° abitazioni adeguate per disabili 1.3 Var n° anziani non autosufficienti assistiti / pop > 64 (indice penetrazione servizio)	Relazione disponibilità servizi di assistenza all'infanzia e/o partecipazione femminile al lavoro part time/ tax natalità	Struttura demografica della popolazione e composizione nuclei familiari
2 Tutela, autonomia qualità vita familiare (e dei minori)	2.1 Demografia e composizione nuclei familiari 2.2 Qualità della vita familiare 2.3 Condizione giovanile e disagio minorile 2.4 Fruibilità di spazi urbani e sociali	2.1 Var tassi demografici (natalità, nuzialità, indice disgregazione familiare...) 2.2 Var livello diffusione territoriale servizi sociali (centri ascolto, presidi sanitari, servizi infanzia..) 2.3 -a) Var livelli di disagio minorile (criminalità minorile, reati su minori, abbandoni scolastici..) -b) Var nel superamento tappe di transizione ai ruoli adulti per classi di età. 2.4 Var spazi e attrezzature disponibili (superfici verdi, piste ciclabili..)		Misure di disagio e bisogno sociale (non autosufficienza anziani, disabilità, salute mentale, diffusione delle dipendenze) e offerta di servizi specifici
3 Contrasto esclusione sociale e povertà	3.1 Disagio socio economico 3.2 Disagio abitativo 3.3 Integrazione della popolazione immigrata 3.4 Disagio per dipendenze, disturbi mentali.	3.1 Var indici di diffusione e intensità della povertà 3.2 -a) Var accessibilità (pr/ reddito) e qualità (es. % abitazioni senza riscaldamento..) del parco abitativo -b) Var indici di emergenza abitativa della pop 3.3 Var indici occupazionali e di reddito della pop immigrata 3.4 Var tax occupazione (o n° inserimenti lavorativi) per i soggetti del disagio sociale	Modelli di regressione logistica per i determinanti del rischio povertà economica (tipologia familiare, tipo godimento abitazione, età, numero figli, ampiezza familiare, condizione professionale, titolo di studio, stato occupazionale)	Misure di attività economica
4 Partecipazione cittadini e integrazione dell'offerta di servizi e prestazioni	4.1 Partecipazione e offerta	4.1 Var n° operatori del volontariato e degli altri soggetti operanti nel sociale		Struttura demografica e caratteristiche socio economiche della popolazione immigrata
				Caratteristiche della condizione giovanile e del disagio minorile (criminalità minorile, reati su minori, ...)
				Struttura e organizzazione territoriale dei servizi di primo livello (istruzione primaria, servizi sanitari, servizi all'infanzia..)
				Caratteristiche qualitative e quantitative del parco abitativo privato e dell'offerta residenziale pubblica (e delle relative domande)
				Livello di sviluppo della rete di solidarietà e struttura e caratteristiche del Terzo settore



## Sinottico sociale e istruzione (2)

Obiettivi strategici	Impatti (effetti attesi)	Indicatori di impatto	Modelli di stima	Var. di input dei modelli
<p>5. Accessibilità ad elevati livelli di educazione, istruzione e formazione e alla qualità del lavoro</p>	<p>5.1 Sviluppo offerta educativa e formativa a sostegno scelte individuali lungo l'arco della vita 5.2 Sostegno alla qualità dell'occupazione (riduzione delle disparità occupazionali, innalzamento qualitativo del profilo professionale, promozione e tutela delle figure contrattuali emergenti, per fasce di età, titolo di studio..).</p>	<p>5.1 -a) Var livello di istruzione della popolazione -b) Var Partecipazione a corsi formazione per classi di utenza 5.2 - Var differenze di genere nei livelli di scolarizzazione, occupazione, reddito.. 5.3 - a) Var tassi occupazione / disoccup. per età, titolo studio, qualifica.. - b) Var dei tempi e delle modalità di stabilizzazione delle forme flessibili</p>	<p>Relazione disponibilità servizi di assistenza all'infanzia e/o di impieghi part time con la partecipazione femminile al mercato del lavoro</p>	<p>Struttura occupazionale e condizioni lavorative della popolazione per genere, fasce di età, titolo di studio, qualifica e posizione professionale.</p>
<p>6. Fruizione di attività culturali e sportive da parte di tutti i cittadini</p>	<p>6.1 Domanda culturale e sportiva per tutte le fasce di utenza 6.2 Promozione attività culturali e sportive per diffondere espressioni della cultura e dell'arte correlate con il patrimonio culturale dei territori</p>	<p>6.1 Var utenti servizi culturali e sportivi per caratteristiche della domanda e dell'offerta 6.2 Var caratteristiche delle attività culturali finanziate e non.</p>		
<p>7. Pari opportunità di genere</p>	<p>7.1 organizzazione tempi e distribuzione dei carichi familiari 7.2 differenze di genere nei livelli di istruzione e negli indirizzi di studio 7.3 disparità nel mercato del lavoro e segregazione occupazionale</p>	<p>7.1 Var. differenze di genere nella media ore settimanali dedicata alla cura di casa e famiglia 7.2 Var. differenze % uomini-donne diplomati e laureati 7.3 a) Var. differenze di genere nei tassi di occupazione maschili e femminili b) Var. differenze di genere per posizione prof.le</p>		<p>Struttura offerta e organizzazione territoriale di servizi di secondo livello (culturali, sportivi, di istruzione secondaria, offerta formativa professionalizzante ...)</p>