

LO STRUMENTO DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA NELLA PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELLE AUTONOMIE LOCALI

Il ruolo della Vas nella Regione Toscana per la definizione e la gestione di strumenti e indirizzi di programmazione e pianificazione territoriale locale e per il supporto dei processi decisionali condivisi ed efficaci.

Approccio per lo sviluppo di un quadro per un'analisi tecnico-normativa di riferimento per della sperimentazione del PTC della Provincia di Livorno.

Dr.ssa Eleonora Santucci

Tutor: Dott. Arch. Giovanna Martellato

STRATEGIC ENVIRONMENTAL EVALUATION TOOL FOR THE PROGRAMMING AND TERRITORIAL PLANNING OF THE LOCAL AUTONOMIES

The role of the Vas In The Tuscany Area for the definition and the local territorial management of tools and addresses of programming and planning and the support of the shared and effective processes of decision.

Approach to develop a regulatory environment for the experimental PTC of the Province of Livorno.

Dr. Eleonora Santucci

Tutor: Dr. Arch. Giovanna Martellato

II. PREFAZIONE

Nel sistema normativo la tutela dell'ambiente e il concetto di sviluppo sostenibile sono tipici casi di soft law, ovvero principio giuridico, economico e sociale che nasce in dichiarazioni internazionali non produttive di precisi obblighi e diritti nelle varie legislazioni nazionali¹. Rappresenta altresì nella prospettiva cosmopolita di una «politica interna globale»² una risposta alle problematiche transnazionali, nonché l'utilizzo di un forte mezzo di pressione all'adozione di regole ambientali uniformi³.

E' nel periodo della Conferenza di Rio (1992), che si viene a definire lo strumento giuridico della SEA quale strumento di controllo utilizzato per governare il processo di stima dei danni all'ecosistema derivante dall'attuazione di politiche, piani e programmi.

Ed è nel documento conclusivo di Programma di Agenda 21, la base concettuale della Vas, in quanto istituisce un quadro istituzionale preciso delle attività di pianificazione e di programmazione delle possibili azioni di governo del territorio.

La Convenzione sulla biodiversità è il primo strumento internazionale vincolante che esplicitamente prescrive l'estensione dell'ambito di applicazione della valutazione di impatto ambientale dai singoli progetti ai programmi politiche settoriali o plurisettoriali pertinenti⁴.

La concezione scientifico-culturale internazionale della SEA elaborata negli ultimi 25 anni propende per una concezione di processo a supporto delle pubbliche decisioni piuttosto che di procedimento relativo agli iter di approvazione degli strumenti pubblici di programmazione e pianificazione.

Secondo Sadler e Verheim “La Vas è un processo sistematico per valutare le conseguenze sull'ambiente delle iniziative proposte dalle politiche, piani e programmi con lo scopo di assicurare che tali conseguenze siano pienamente prese in considerazione nella fase iniziale del processo decisionale al pari delle considerazioni economiche e sociali.”

La Vas valuta gli impatti cumulativi e sinergici di progetti multipli, difficili da considerare al livello di singolo progetto (p.e. implicazioni di traffico conseguenti alla riqualificazione di un'area) e si volge ad attuare il più severo principio di precauzione (che pur presupponendo una certa base tecnica, tuttavia si fonda principalmente sulla discrezionalità

¹ Giannicola Galotto, V.A.S. La valutazione ambientale strategica di piani e programmi, Il percorso a ostacoli della VAS: dall'U. E. alle regioni italiane, Ars Edizioni informatiche s.r.l., pp. 10 e segg.

² Il termine “cosmopolitizzazione”, che sta a indicare l'erosione dei confini che si frappongono tra mercati, stati, civiltà, culture e non da ultimo tra le esperienze di vita dei vari popoli, Ulrich Beck, Sette tesi contro l'uomo globale, Letteraturen novembre 2007.

³ Pepe V., Lo sviluppo sostenibile, Ed La Tribuna Firenze, Piacenza, 2002 p 12 e sgg.

⁴ La Convenzione sulla biodiversità che all'art. 14 prevede che “ogni parte [...] b) adotta opportune disposizioni per garantire che siano debitamente prese in considerazione le conseguenze ambientali dei suoi piani programmi e delle sue politiche, che potrebbero aver un impatto molto negativo sulla diversità biologica.

politica della decisione) e il principio della integrazione dell'interesse ambientale con altri interessi, prevalentemente di tipo socio-economico (che costituiscono ora il vasto campo anch'esso attuale e problematico della "regolazione" e del suo impatto)⁵.

Come è stato chiarito, il suo recepimento nell'ordinamento giuridico dovrebbe puntare anzitutto a comprendere come sia possibile ancorare la Vas alla "cultura amministrativa della decisione integrata" che nella pianificazione e nella programmazione non riguarda solo l'ambiente, ma molti altri interessi e valori dove dovrebbero avere maggior rilievo gli apporti della "cultura della valutazione amministrativa" al costruito decisionale, piuttosto che l'applicazione di metodi, indici e criteri riguardanti tecnicamente e singolarmente i profili ambientali⁶. (8)

L'attuazione della direttiva 2001/42/Ce che ricade nella tutela dell'ambiente, coinvolge inestricabilmente - proprio attraverso i piani e i programmi a cui oggettivamente la direttiva si riferisce - materie contigue o addirittura conflittuali con la tutela dell'ambiente e comunque ora rientranti nella competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni⁷.

In rapporto con la governance del territorio la Vas può essere considerata inoltre come un settore di applicazione della Pianificazione strategica, quale nuovo modo di concepire la stessa gestione della Pubblica Amministrazione fondata sulla strutturazione di qualsiasi intervento secondo "programmi".

Nella pianificazione strategica infatti l'organizzazione pubblica deve misurare (con le opportune strumentazioni di consultazione e coordinamento) il danno (gli impatti) che le sue decisioni recano alle decisioni e agli obiettivi delle altre organizzazioni pubbliche, altrimenti è perduto un fondamentale criterio di razionalità perseguito dalla pianificazione strategica⁸.

Gli strumenti come la Vas, così come i Sistemi informativi Territoriali e le analisi a molti criteri concorrono assieme al quadro di norme e regole e di strumenti volontari condivisi 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 cruciale, tanto da orientare le politiche urbane e

⁵ Riki Therivel, *Strategic, Strategic environmental assesment in action*, Earthscan, 2004)

⁶ Nicola Greco – Paola Biondini, *Principi e criteri di integrazione della Vas nel quadro istituzionale e procedurale esistente La direttiva 42/01/Ce e le esperienze applicative* Convegno LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA, Abano Terme, 31 marzo 2004

⁷ Vedi nota 5

⁸ Franco Archibugi, *Formez, Lezioni di Pianificazione strategica*, 2001

Marilena Flori, *Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile:vecchia e nuova legislazione a confronto*, Seminario di formazione AISRe-IRES-Piemonte, Progettare e Valutare la sostenibilità ambientale del territorio, 115 e 16 novembre 2007-11-09 Torino.

territoriali e i processi di pianificazione verso aspetti di sostenibilità e qualità ambientale nella convinzione che nelle trasformazioni del territorio e nella disciplina di uso dei suoli sia necessario garantire livelli di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di pianificazione⁹.

Anche recente giurisprudenza in materia di paesaggio, inteso come l'ambiente nel suo aspetto visivo, sembra andare in direzione della visione integrata dei valori ambientali nel contesto territoriale e negli strumenti di pianificazione, pur lasciando definite le competenze statali in materia di tutela e conservazione del valore e competenze concorrenti regionale in materia di gestione e fruizione del territorio. Alle competenze regionali competono la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali a valenza ambientale o paesaggistici¹⁰.

Considerato che le azioni volontarie ed indipendenti che in tutto il mondo si stanno prendendo in nome dello sviluppo sostenibile non sempre portano a effetti benefici sull'ambiente è quindi necessario definire obblighi e norme precise¹¹.

L'obiettivo della tesi è quello di chiarire i presupposti giuridici della VAS per la definizione di obiettivi (vincolanti, volontari, condivisi, ecc.) e di competenze per il governo del territorio locale e di ricucire i collegamenti tra tali obiettivi e gli strumenti per la gestione del territorio, per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile; individuando così le priorità, ed evidenziando le criticità nei nodi della rete del processo di governance del territorio quale approccio di metodo a percorsi di valutazione ambientale efficaci e per la definizione dei criteri per la misura degli obiettivi alla scala territoriale locale applicabili ed efficaci.

La legge di governo del territorio della Regione Toscana, maturata da un percorso già avviato verso una cultura amministrativa della decisione integrata, ha operato la scelta di riferire la Vas al governo del territorio considerato il fulcro di tutti i settori sociali economici e produttivi confermando la necessità di applicarla anche a livello comunale. La

⁹ Le recenti sentenze della Cassazione Penale (Sentenza 16 ottobre 2007, n.38071) e della Corte Costituzionale (Sentenza 367/2007).

Il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

Libro bianco UE sulla Governance

¹⁰ Libro bianco UE sulla Governance

¹¹ Questa è la conclusione a cui arrivano i ricercatori del Worlwatch Institute, confermando l'importanza della costruzione di un quadro giuridico per la vas e la pianificazione territoriale. State of the World 2008 a cura del Worlwatch Institute.

norma tende a considerare la Vas, implementandola nella pianificazione strategica, come sub processo del processo di valutazione integrata di supporto alla decisione, piuttosto che strumento di controllo e giudizio esterno alla decisione.

Le criticità evidenziate a livello di pianificazione territoriale di area vasta provinciale sono:

- nel raccordo/nell'integrazione/nell'implementazione con le specifiche norme nazionali e regionali di tutela ambientale dei valori delle risorse ambientali (naturalistici, ecologici, forestali, idrogeologici, delle acque, ..) e dei beni culturali e ambientali;
- nella complessità dell'intreccio legislativo nazionale e regionale;
- nell'integrazione fra i piani e programmi e norme;
- nel recepimento e la definizione di linee guida.

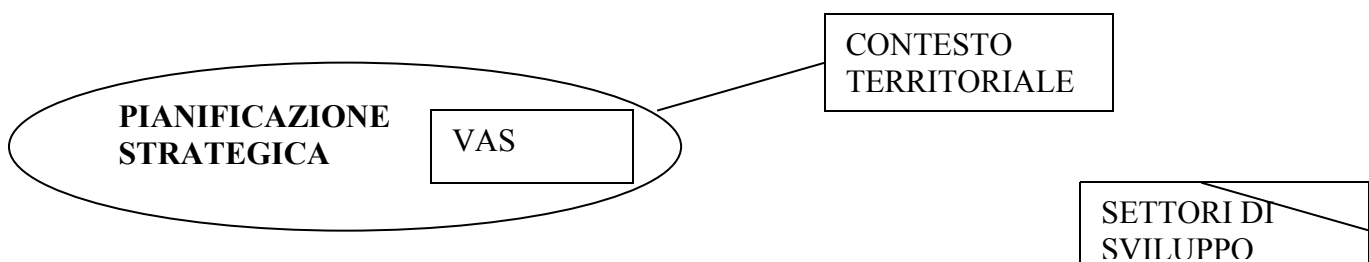
L'analisi ha rilevato che esistono:

- settori della Vas che rientrano direttamente nel PTC;
- settori che costituiscono invarianti per lo statuto del PTC;
- settori che rientrano indirettamente e costituiscono vincolo/invariante del PTC;
- settori che rimangono esclusi (come nel caso delle telecomunicazioni).

SETTORI DELLA VAS			
che rientrano direttamente nel PTC	invarianti per lo statuto del PTC	indirettamente vincolo/invariante del PTC	esclusi
Gestione dei rifiuti	I beni culturali e paesistici	agricoltura	telecomunicazioni
Pianificazione urbana ed extraurbana e uso del suolo	Il vincolo idrogeologico	pesca	
Mobilità e trasporti		acqua	
Aree protette		energia	
		turismo	

L'analisi ha evidenziato la potenziale efficacia della Vas per la governance del territorio: come strumento della pianificazione strategica, nell'ipotesi di individuare nella rete di piani/programmi/norme/vincoli e delle relazioni dei settori le invarianti che la legge regionale della toscana individua come statuto del territorio e da cui possono derivare gli indicatori essenziali per lo sviluppo sostenibile del territorio.

Giovanna Martellato



III. ABSTRAT

La valutazione ambientale strategica (Vas) è un processo sistematico per la valutazione delle conseguenze sull'ambiente di piani e programmi istituzionali ed è l'argomento della presente tesi.

L'oggetto della presente tesi è la Valutazione ambientale strategica (Vas) nella programmazione e nella progettazione e pianificazione territoriale delle autonomie locali. Nello specifico analizza il ruolo della Vas nella regione Toscana per la definizione e la

gestione di strumenti e indirizzi di programmazione e pianificazione locale come strumento di supporto alle decisioni istituzionali condivise ed efficaci. In particolare tratta dell'approccio dello strumento della Vas delle province e della sua applicazione per la formazione del Piano territoriale di coordinamento (Ptc) della provincia di Livorno.

Per una corretta e completa analisi di questo tema la tesi è stata suddivisa in quattro parti.

La prima parte riguarda la Vas o più correttamente la Sea nell'ambito internazionale perché è proprio nel periodo della Conferenza di Rio del 1992 che comincia a definirsi lo strumento della Vas. Sulla base dunque, delle nozioni fornite dagli studiosi del campo illustra l'evoluzione del concetto fino ad arrivare a fornire un'analisi completa della definizione (analizza i termini "ambiente" e "Strategica"). Un passaggio necessario per poter capire come e perché la Vas viene recepita dalla Comunità europea con la direttiva 42/01/Ce e successivamente introdotta dalle regioni e dallo Stato nell'ordinamento giuridico nazionale. Lo strumento in questione in Italia è stato recepito da molte regioni: le regioni in diversi modi hanno tradotto la Vas nelle proprie leggi in maniere diverse, ma in alcuni casi lo hanno fatto anche prima del recepimento statale. Per questo la tesi fornisce uno schema di riferimento normativo delle regioni italiane che hanno tradotto la Vas nelle loro leggi.

La seconda parte della tesi illustra il concetto di governo del territorio e della governance perché elemento necessario per poter capire il ruolo dello strumento come supporto delle decisioni istituzionali riguardanti la gestione del territorio. Analizza dunque, il concetto generale della governance, le sue origini europee e il suo modo di essere concepito, tradotto e attuato dal legislatore italiano sia statale sia regionale. Un particolare riguardo viene rivolto alla legge regionale toscana 1/05 Norme sul governo del territorio attraverso l'esposizione delle disposizioni specifiche in materia esposte da apposito schema allegato.

La terza parte analizza la legge regionale Toscana 1/05 perché ha recepito la Vas inserendola nel procedimento più vasto della valutazione integrata. Tale ultimo tipo di valutazione è un processo per l'elaborazione, approvazione e attuazione dei piani e programmi della Regione e degli enti locali che implica la partecipazione del pubblico e una collaborazione, coordinazione e integrazione con gli altri piani di settore del territorio di competenza o non dello stesso ente locale preposto alla pianificazione. Dunque partendo dalla definizione data dalla legge Toscana sul governo del territorio la tesi analizza l'istituto della Valutazione integrata e della Vas in tutte le sue fasi di svolgimento nella formazione dei piani e programmi di pianificazione territoriale.

La quarta parte ha per oggetto il Piano territoriale di coordinamento della provincia e analizza il suo rapporto con la Valutazione integrata. Sulla base del disposto di legge la tesi

analizza le funzioni attribuite alla Provincia, il valore del Ptc come strumento di governo del territorio, gli strumenti e gli organismi a supporto per la formazione di un piano partecipato, condiviso e coordinato. Una volta affrontati tali argomenti analizza il ruolo della valutazione integrata nella programmazione territoriale e in particolare con il Ptc, anche attraverso il supporto di una tabella allegata alla presente tesi.

Avendo fatto un quadro generale del contesto, lo studio tratta del Ptc in fase di formazione della provincia di Livorno e analizza come si possa giungere alla sua formazione, approvazione e applicazione in maniera condivisa, partecipata e coordinata. Fornisce dunque, anche attraverso la tabella 4, un quadro analitico della normativa di riferimento per lo scopo, individua i piani di settore già presenti sul territorio, i vincoli e le criticità per una corretta pianificazione provinciale.

III. ABSTRAT

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT TOOL FOR THE PROGRAMMING AND TERRITORIAL PLANNING OF THE LOCAL AUTHORITIES
--

The role of the Sea in the Tuscany Area for the definition and the local territorial management of addresses and tools of programming and planning and the support of the shared and effective processes of decision.
Approach to develop a framework for a law analysis of the experimental PTC of the Province of Livorno.

Strategic environmental assessment (Sea) is a systematically process for to take in consideration environmental impacts of public plans and institutional programmes.

The object of this thesis is the Strategic Environmental Assessment (S.E.A.) for programming and projecting territorial planning of the Local Authorities.

It analyses specifically the S.E.A. role in Tuscany Region for the definition and the management of instruments and local planning approaches, as a support tool to efficient and shared institutional decisions.

In particular it discusses the use of S.E.A. instrument at administration provincial level and its application for the Territorial Coordination Plan (PTC) as a process in the Province of Livorno.

For a correct and complete analysis of this issue, the thesis has been divided in four sections.

The first section regards S.E.A. in international context, because it was during the period of the Rio Conference that the instrument S.E.A. started to be defined. Then, on the bases of notions provided by scholars, it illustrates the concept evolution up to giving a complete analysis of the definition (it analyses the terms “environment” and “strategic”). A necessary step to be able to understand how and why S.E.A. is introduced in the Directive 2001/42/EC and successively introduced in the italian legal system at the regions and the state level.

This instrument was received in Italy by many regions witch have brought S.E.A. to effect in their regulations in different ways: some of them did it even before the national introduction. As regards this the thesis provides a law schemes of Italian Regions which have introduce S.E.A. in their regulations.

The second section of the thesis illustrates the concept of territorial government and governance as a necessary element to understand the instrument role as a support to institutional decisions concerning territorial management. It then analyses the general concept of ‘governance’, its European origin and the way it is conceived, translated and brought into force the laws, regulations and administrative provisions (both at national and regional level) necessary to complay with the European directions. A particular regard is

given to Tuscan regional law n°1/05 on territorial administration through the description of specific provisions on the subject, displayed in the attached scheme.

The third section starts analysing the Tuscan regional regulation n°1/05, because it introduces the S.E.A., putting it in the wider integrated evaluation process. This latest evaluation approach is a process which concerns drafting, approvment and accomplishment of plans and programmes by local institutions and Regional administrations.

The process involves the public participation and a collaboration, coordination and integration with other territorial plans of the same local planning institution. So, starting from the definition given by Tuscan regulation for territorial management, the thesis analyses the institution of the integrated assessment and the relationship with the S.E.A. in drafting plans and programmes.

The Province has a co-planning function in the plan's draft and working out. The fourth section treats the regional coordination territorial plan, and analyses its relation with the integrated assessment. Starting from the legal regulation bases, analyses the functions assigned to the Province, the instruments and the systems supporting the formation of a participated and coordinated plans.

After this it analyses the value of the integrated evaluation as a territorial government instrument and, in detail, with the Territorial Coordination Plan (PTC) of Livorno also with the support of tables and schemes.

After the decription of the general context, the study discusses in which way the PTC drafting, approvation, and application processes can be accomplished in a participated and coordinated way.

It then gives, also with the support of schemes, an analytic picture of the reference norms and individuates existing sectorial plans, the critical points for a correct and sustenaible provincial planning.

IV. INDICE

1. VALUTAZIONE STRATEGICA AMBIENTALE: EVOLUZIONE, DEFINIZIONE E RECEPIMENTO.

1.1 L'origine ed evoluzione della VAS

1

1.2 Il concetto di Valutazione Ambientale Strategica: elementi caratterizzanti e distintivi nel contesto comunitario	3
1.2.1 Il valore dell'aggettivo "strategico" e integrato	5
1.2.2 Il valore dell'aggettivo "ambientale"	7
1.3 La struttura della valutazione ambientale strategica: le fasi di attuazione	9
1.4 Recepimento ed attuazione della Direttiva 2001/42/CE in Italia	13

2. IL GOVERNO DEL TERRITORIO IN ITALIA

2.1 Dal concetto di "governo del territorio" alla governace	23
2.2 Il contenuto del "governo del territorio": disciplina e materie	27

3. LA TOSCANA FRA GOVERNO DEL TERRITORIO E VALUTAZIONE INTEGRATA

3.1 Il "governo del territorio" in Toscana: la legge 1/2005	33
3.2 La valutazione integrata	37
3.3 Le fasi della valutazione integrata	39

4. PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO E VALUTAZIONE INTEGRATA IN TOSCANA

4.1 Le funzioni delle Province: il piano territoriale di coordinamento	42
4.2 Il Ptc secondo la legge 1/2005	44
4.2.1 Gli accordi di pianificazione	46
4.2.2 La conferenza paritetica interistituzionale	47
4.2.3 Le strutture tecniche del governo del territorio	47
4.3 La formazione del Ptc e la valutazione integrata	48
4.3.1 La formazione del Ptc della Provincia di Livorno: lo stato dei lavori	49

Glossario

Bibliografia

Allegati

Tabella 1 *Disposizioni normative concernenti l'attuazione regionale della direttiva 2001/42/CE nelle altre regioni*

Tabella 2 *Quadro normativo di riferimento regionale della Toscana*

Tabella 3 *Processo di formazione del Ptc e i documenti prodotti durante l'iter*

Tabella 4 *Lo strumento della Vas e la pianificazione strategica del territorio*

V. INTRODUZIONE

La valutazione ambientale strategica (Vas) è un processo sistematico per la valutazione delle conseguenze sull'ambiente di piani e programmi istituzionali. Istituita in Europa dalla Direttiva 42/2001/Ce e recepita nel nostro ordinamento prima da alcune regioni come la

Toscana nella legge 1/05 (“Norme sul governo del territorio”) e poi dallo Stato con il Testo unico ambientale (Dlgs 152/06) si pone come strumento di supporto per le decisioni degli organi amministrativi. Viene effettuata infatti, prima, durante e dopo l’elaborazione, l’approvazione e l’attuazione del piano e del programma, coinvolgendo i cittadini e le altre istituzioni presenti nel territorio.

Lo scopo principale della Vas in un contesto europeo e italiano è dunque, non solo quello di tutelare l’ambiente ma anche di prevenire e prevedere gli effetti delle politiche sul territorio integrando la variante ambientale con quella economica e sociale. In altre parole è uno strumento che può contribuire allo sviluppo sostenibile del “governo del territorio”.

La Vas infatti può essere considerata come un “mezzo” di applicazione della pianificazione strategica appartenente al nuovo modo di concepire la gestione del territorio: una gestione sistematica di qualsiasi intervento secondo “programmi”. In tale ottica la pianificazione strategica e sistematica comporta il “dovere” dell’amministrazione pubblica di valutare, calibrare e integrare le decisioni sul territorio in relazione alle esigenze dello stesso in termini economici, ambientali e sociali . Pone le basi per la creazione di relazioni dinamiche e non statiche fra i sistemi, le variabili e gli organi competenti nei settori rilevanti della gestione territoriale.

La tesi dunque cerca di chiarire il ruolo della Vas per il governo del territorio, nel contesto della Regione Toscana a livello locale e in particolare nella elaborazione, approvazione e attuazione del Piano territoriale di coordinamento (Ptc) della Provincia di Livorno in corso di formazione.

Partendo dalle definizioni teoriche internazionali fornite dagli studiosi, inserite in un contesto legislativo europeo, la tesi ha cercato di ricostruire il quadro normativo di riferimento: dal livello comunitario, al livello nazionale fino al livello regionale toscano ha cercato di individuare i collegamenti tra gli obiettivi e gli strumenti del processo di governance del territorio.

Ha cercato, quindi, di individuare e capire le priorità, le invarianti, le potenzialità e le criticità nei nodi nella rete del governo del territorio, delle relazioni e delle integrazioni dei diversi settori produttivi, economici, ambientali e sociali coinvolti nel processo.

In particolare per il Ptc della provincia di Livorno la tesi ha cercato di definire un approccio metodologico alle disposizioni normative che vengono coinvolte nella pianificazione, ai limiti che sono da considerare, ai vincoli da rispettare ipotizzando i coordinamenti e le integrazioni da effettuare con altri piani o programmi di settore di competenza provinciale (come aria, acqua, suolo, natura, energia, trasporti, gestione dei rifiuti, attività produttive, paesaggio) e di altri organi.

Si è avuto modo quindi di fare il punto sullo stato dei lavori della Amministrazione Provinciale di Livorno nella procedura di formazione del Ptc ai sensi della l.r. 1/2005 per il Governo del territorio e nel processo di applicazione della Vas, evidenziando la complessità dell'intreccio normativo e delle pianificazioni presenti sul territorio.

VI. METODOLOGIA

L'approccio metodologico dello studio è stato quello di un processo di tipo cognitivo e deduttivo, rappresentativo nella fase di sintesi al fine di rendere evidenti le relazioni in un sistema normativo complesso.

Il percorso di ricerca si è sviluppato a partire dall'analisi teorica, a livello internazionale, dell'istituto della Valutazione ambientale strategica (Vas) e dunque dalle definizioni elaborate nel corso degli anni da parte di studiosi del campo. In questo modo è stato possibile indicare l'origine della Vas, l'evoluzione della dottrina internazionale e la diffusione in Europa e in Italia dell'istituto. Attraverso una ricerca bibliografica resa possibile dai materiali forniti dal mio tutor, da quelli trovati nella biblioteca dell'Apat, dell'Università degli studi di Pisa della facoltà di Giurisprudenza e dei suoi dipartimenti è stato possibile raccogliere informazioni necessarie per il proseguimento dell'analisi sulla Vas.

La lente di esame comunque, è stata prevalentemente la normativa, con riferimento però a strumenti che vengono definiti 'volontari' (quali agenda 21 locale, libri bianchi, ecc). e la logica seguita quella della "gerarchia delle fonti del diritto".

Nel nostro ordinamento giuridico esiste una vera e propria organizzazione piramidale degli atti normativi: al vertice troviamo la costituzione, in un secondo livello le leggi statali o regionali assieme ai decreti e successivamente i regolamenti anche amministrativi seguiti dalle consuetudini e dagli usi. Ma preordinate all'ordinamento interno sono le normative di carattere europeo. Nel nostro ordinamento la maggior parte della produzione normativa in ambito ambientale è di derivazione europea. In virtù del Trattato Eu gli Stati membri, fra cui l'Italia sono obbligati ad attuarle tramite il meccanismo del recepimento, una sorta di traduzione nell'ordinamento interno, per lo più, di regolamenti e di direttive tramite leggi statali o leggi regionali. Anche la direttiva 42/2001/Ce ha subito questo processo di "traduzione" in un primo momento solo attraverso alcune norme regionali e successivamente quelle nazionali.

Dunque, lo studio affondando le sue radici nel testo della direttiva europea 42/2001 ha affrontato l'analisi della Vas e del contesto europeo in cui si sviluppa (programmi, strategie, altre direttive, regolamenti vigenti collegati alla valutazione ambientale

strategica). In questo caso un supporto essenziale per la ricerca delle fonti normative è stato il sito ufficiale della Comunità europea e della Corte di giustizia europea.

Dopo di che l'analisi si è rivolta all'ordinamento interno italiano:

- recepimento della direttiva UE 42/2001,
 - decreto legislativo 152/2006 'Norme in materia ambientale,
- disuguaglianze e uguaglianze, comparazione delle due fonti di diritto una nazionale e una europea e analisi delle caratteristiche a confronto della Vas.

Successivamente l'attenzione si è spostata sul piano regionale e in particolare su quello della Toscana. Dunque sempre seguendo la logica della gerarchia delle fonti del diritto lo studio si è concentrato sulla legge regionale 1/2005 relativa al governo del territorio comprendente la Vas: analisi dell'istituto, contestualizzazione nel panorama giuridico regionale e nazionale, rapporti e intrecci con altre normative vigenti.

Per finire l'analisi si è dedicata al Ptc della provincia di Livorno, sulle azioni compiute dalla Provincia, degli strumenti utilizzati, dei piani, programmi e progetti presenti sul territorio provinciali e sui loro possibili intrecci.

Nello svolgimento dello studio, dunque, il materiale fondamentale è stato costituito dalla normativa vigente, dalle loro applicazioni e interpretazioni anche giurisprudenziali.

Anche in questi momenti di analisi lo strumento della rete di Internet è stato fondamentale, non solo per la ricerca dei testi normativi statali, regionali e degli atti provinciali ma anche per il tempestivo aggiornamento in riferimento alla normativa come il Dlgs 152/06 (che nel corso del mio studio ha subito rinvii e mutamenti a causa delle revisioni) alla legge regionale Toscana sui rifiuti (approvata quando lo studio era in itinere) e allo stato dei lavori del Ptc della provincia di Livorno. E non solo: il supporto della "rete" ha reso possibile la conoscenza della normativa vigente in altre regioni e delle esperienze effettuate in questo campo da altre realtà istituzionali.

1. VALUTAZIONE STRATEGICA AMBIENTALE: EVOLUZIONE, DEFINIZIONE E RECEPIMENTO.

1.1 L'origine ed evoluzione della VAS

Le due Convenzioni quadro (l'una sui cambiamenti climatici, l'altra sulla conservazione delle biodiversità) e le tre dichiarazioni di principi (Agenda 21, Gestione sostenibile delle foreste, Ambiente e sviluppo) negoziate ed approvate nell'ambito del Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992 - finalizzato all'individuazione di un percorso universale per costruire uno sviluppo sostenibile - hanno sollecitato la comunità mondiale ad intraprendere azioni mirate a valorizzare ed integrare le tematiche ambientali nelle decisioni strategiche relative alla pianificazione, alla programmazione ed alle politiche di ogni singolo Stato.

Nonostante la presenza e l'introduzione nel 1969 negli Stati Uniti dal National Environmental Protection Act (NEPA) di forme di valutazione strategica, solo agli inizi degli anni '90 il numero di esperienze applicative nei territori statali è aumentato in modo tale da condurre "gli addetti ai lavori" allo studio sistematico delle problematiche dello strumento. Tanto è vero che nel settembre del 1992, in occasione del Summit di Rio la rivista Project Appraisal dedica un intero numero monografico alla valutazione strategica. Ed a partire da tale esperienza, anche se dieci anni dopo, studi specifici sul tema della valutazione ambientale strategica si sono susseguiti nel tempo¹².

Si assiste, dunque, ad un intenso dibattito inizialmente centrato sulla filosofia della Vas e successivamente spostatosi sulle metodologie e sull'efficacia di tale strumento.

Inizialmente il termine **SEA** (Strategie Environmental Assessment) è internazionalmente usato, sulla base della definizione di Lee e Walsh¹³, fondata sulla comparazione fra Vas e valutazione dei progetti, come un **"termine convenzionale atto a descrivere il processo di valutazione ambientale di politiche, piani e programmi precedente al rilascio dell'autorizzazione dei singoli progetti"**.

Successivamente il termine SEA acquista un valore che va oltre la semplice convenzione terminologica in virtù della definizione fornita da Sadler e Verhem¹⁴. Secondo i due autori la SEA è un **"processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di proposte politiche, programmatiche e pianificatorie finalizzato a garantire l'inclusione concreta ed appropriata delle varianti ambientali nel processo decisionale, già a partire dalle sue prime fasi, al pari delle considerazioni economiche e sociali"**.

DENIZIO
NE 1

DEFINIZ
IONE 2

¹² "Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions" (1999), "Guidance on EIA" (2001), il rapporto sviluppato dalla Commissione Europea (SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making, 2001).

¹³ Autori dell'articolo introduttivo *"Strategie Environmental Assessment"* della rivista Project Appraisal del settembre 1992

¹⁴ Rivista Project Appraisal, n. 2/1996

Si inizia, dunque ad avvertire la necessità di strutturare la Vas attraverso la formulazione di una disciplina ed una metodologia comune, condivisa e consolidata a livello internazionale.

Necessità, riconfermata dalla Thèrivel¹⁵ la quale definisce la SEA come una **“valutazione di impatti ambientali di una politica, di un piano o di un programma e delle alternative i quali risultati, raccolti in un documento scritto, devono essere utilizzati in un processo formale responsabile”**. Pur definendo la Vas come l’applicazione della procedura della Via (Valutazione d’Impatto Ambientale) a processi di piano, programmi e politiche, Thèrivel, così come Partitario – la quale sottolinea la necessità di **“internalizzare” la SEA nel processo pianificatorio** - si preoccupa di indicare, onde evitare fraintendimenti, le differenze rispetto agli strumenti simili di valutazione sottolineando che la valutazione ambientale strategica, per essere tale, deve coinvolgere, non solo un attività relativa ad un singolo sito specifico come avviene nei grandi progetti, ma deve considerare tutti gli aspetti ambientali in modo tale da predire le conseguenze future di una politica, di un piano o di un programma. Ne consegue che – a detta della Thèriel - gli auditel ambientali o le relazioni sullo stato dell’ambiente non sono strategici se non comportano la previsione degli impatti dovuti all’attuazione di una politica, di un piano o di un programma; che le valutazioni ambientali o le analisi costi-benefici non sono strategiche se non prevedono le conseguenze future di una politica, di un piano o di un programma, se non considerano tutti gli aspetti ambientali o se non vengono svolte in un rapporto scritto; che certi tipi di piani di gestione ambientale di specifici biotipi non sono strategici se non forniscono ai decisori informazioni relativamente alle alternative di pianificazione e sviluppo migliori dal punto di vista ambientale.

A livello comunitario uno dei primi documenti che tratta della Vas è il Regolamento 1260/99/CE *“Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell’Unione Europea”* il quale definisce la valutazione ambientale strategica come **“un processo sistematico teso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte - politiche, piani o iniziative nell’ambito di programmi - ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti, affrontate in modo adeguato fin dalle prime fasi del processo decisionale e poste sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale”**.

Sulla base degli studi effettuati e sulla base dei documenti prodotti, sia a livello internazionale sia a livello comunitario, potremmo, dunque, giungere a definire la SEA/VAS come un **processo sistematico avente lo scopo di valutare anticipatamente le**

¹⁵ Rivista Project Appraisal, n. 4/1997

conseguenze ambientali delle decisioni di tipo strategico. In quanto inerente alla formazione dei processi, la Vas può essere considerata come uno strumento per integrare, in modo sistematico, le considerazioni ambientali nello sviluppo delle politiche, dei piani e dei programmi, per rafforzare le stesse istituzioni ed indirizzarle verso una politica di sviluppo sostenibile.

E' pur vero, però, che la Vas rimane strettamente legata con il processo politico di decisione che, a sua volta, è fortemente condizionato dall'estrema fluidità ed imprevedibilità dei meccanismi politici. La Valutazione ambientale strategica, infatti, riguarda i concetti e le idee, più che le attività ed i manufatti ed è interconnessa con le tradizioni, le culture, i meccanismi e le politiche locali che caratterizzano il processo di decisione.

In conclusione, alla luce di questo breve excursus, l'obiettivo della ricerca di una definizione universale della Vas, risulta di difficile raggiungimento, in quanto è effettivamente non semplice ricomprendere nella stessa definizione ogni tipo di contesto politico e di processo decisionale operante in territori, culture e Stati diversi fra loro.

1.2 Il concetto di Valutazione Ambientale Strategica: elementi caratterizzanti e distintivi nel contesto comunitario.

La valutazione ambientale strategica è un processo sistematico idoneo alla identificazione, determinazione e valutazione delle conseguenze ambientali di proposte di politiche¹⁶ economiche-territoriali, di piani¹⁷ e di programmi¹⁸ finalizzato alla valorizzazione e considerazione concreta ed appropriata delle varianti ambientali, alla pari degli elementi economici e sociali, nella formazione dei processi decisionali territoriali.

Lo scopo della Vas è, infatti, quello di consentire la valutazione dell'impatto ambientale di politiche, piani e programmi al fine di prevedere gli effetti, nel lungo periodo, delle decisioni che vengono adottate e se esse risultano davvero sostenibili.

La funzione della Vas è, quindi, in linea con la definizione di sviluppo sostenibile fissata nel 1987 nel Rapporto Brundtland, inteso come *“sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie”* ed è in linea con quanto stabilito dal sesto programma d'azione per l'ambiente

¹⁶ Con il termine politica si intende l'ispirazione, l'orientamento di un'azione elaborata da un Governo in grado di dare forma ad un processo decisionale in corso.

¹⁷ Con il termine piano si intende una serie di obiettivi concreti coordinati ed ordinati per priorità finalizzati all'attuazione dell'indirizzo politico predefinito.

¹⁸ Con il termine programma si intende una serie di progetti riferiti ad un singolo settore necessari per l'elaborazione e l'applicazione di una politica.

della UE emanato dalla Commissione Europea nel 2001 “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”.

Il quinto indirizzo strategico del sesto programma d’azione affronta le questioni relative agli aspetti ambientali legati alla pianificazione ed alla gestione del territorio, evidenziando come per le finalità dello sviluppo sostenibile **il ruolo della pianificazione e della gestione del territorio risulta essenziale**. La pianificazione e la gestione del territorio infatti, implicano un’ampia gamma di decisioni che determinano le modalità di utilizzo del territorio e di attività che possono avere un notevole impatto, diretto o indiretto sull’ambiente.

A tali affermazioni di principio si aggiunge il 27 giugno 2001 la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente la quale individua la valutazione ambientale come *“un importante strumento per l’integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell’elaborazione e nell’adozione di taluni piani e programmi”¹⁹ che possono avere effetti significativi sull’ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell’attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”²⁰*. La Direttiva in questione ha dunque, l’obiettivo, non solo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente, ma di *“contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale su determinati piani e programmi aventi effetti significativi sull’ambiente”²¹*.

In altre parole, per il legislatore comunitario lo strumento processuale di valutazione individuato e disciplinato nella Dir. Ue. 2001/42/CE deve essere:

- Strategico;
- Integrato;
- Rispondente al principio di precauzione;
- Ambientale;
- Sostenibile.

Per analizzare le predette caratteristiche è necessario partire dall’analisi dei due aggettivi che determinano la valutazione come strategica ed ambientale

1.2.1 Il valore dell’aggettivo “strategico” e integrato

¹⁹ Piani e programmi di cui all’art. 3, Dir. Ue 2001/42/CE

²⁰ Paragrafo 4, Dir. Ue 2001/42/CE

²¹ Art. 1, Dir. Ue 2001/42/CE

Il primo degli elementi caratterizzanti lo strumento è rappresentato dall'aggettivo "strategico". La valutazione è **strategica** perché è uno **strumento di supporto alle decisioni da prendere da parte degli organi competenti**. La Vas infatti, riguarda i processi di formazione di programmi e piani e non si riferisce alle opere o ai singoli progetti, oggetto della Valutazione d'impatto ambientale (Via)²².

La Via è un meccanismo procedurale amministrativo idoneo a prevedere gli effetti sull'ambiente di progetti pubblici o privati per opere ed interventi sul territorio in modo da evitare, prevenire o minimizzare quelli dannosi, adottando misure di mitigazione. La Via individua, valuta e descrive gli effetti dei progetti su una serie di fattori biotici (uomo, fauna e flora), abiotici (suolo, acqua, aria, clima e paesaggio), beni materiali, patrimonio culturale e la loro integrazione.

In quanto procedura rispondente al principio giuridico di prevenzione, la Via, a differenza della Vas (la quale **risponde al principio giuridico di precauzione**), si pone il problema di verificare e mitigare gli impatti ambientali rispetto ad una decisione già assunta, mentre la Vas **interviene a monte**, giudicando come quel problema possa essere "strategicamente" risolto. Da ciò ne deriva che il processo di Valutazione strategica debba precedere, ma non necessariamente determinare una procedura di Via e che, qualora vi sia l'attuazione della valutazione progettuale le informazioni sull'impatto ambientale di un piano o di un programma debbano poter fluire in tutti i passaggi della pianificazione-progettazione per essere utilizzabili nelle Via. Non a caso l'art. 11, comma 2, Dir. Ue. 2001/42/CE prevede che qualora l'obbligo di effettuare la Via risulti essere contemporaneo all'obbligo di procedere alla Vas, possano essere previste da parte degli Stati membri procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della predetta normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione. Infatti, affinché la Vas possa perseguire una effettiva strategia di tutela ambientale ad effetto anticipato deve necessariamente sussistere un efficace coordinamento con la procedura Via.

In generale sul piano delle metodologie pratiche le due valutazioni sono simili, entrambe infatti si basano su elementi tradizionali come lo screening, lo scoping, il rapporto ambientale, la consultazione pubblica e la decisione dell'autorità competente, ma la Vas, ha qualcosa in più.

La Vas rappresenta una soluzione innovativa dei processi decisionali in quanto si ispira al principio di integrazione della valutazione ambientale nell'ambito dei **procedimenti di approvazione degli strumenti** di pianificazione e programmazione che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Le amministrazioni competenti in materia ambientale

²² Introdotta in Europa a seguito della Dir. Ue. 85/337/CEE "*Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*" successivamente modificata dalla Direttiva del Consiglio 97/11/CE

esprimono un parere “ex ante”, cioè nella fase di predisposizione degli strumenti di pianificazione e di programmazione ed agli interessati è consentito partecipare al procedimento e dunque, alla decisione²³.

La Vas pertanto - secondo il legislatore europeo del 2001 - si differenzia dalla Via in quanto consente l’attuazione della strategia di **tutela ambientale ad effetto anticipato** (rispondenza con il principio di precauzione) e delle ampie finalità di protezione dell’ambiente e di qualità della vita, che ispirano anche la procedura di compatibilità ambientale dei progetti, ma che quest’ultima non è in grado di perseguire, in quanto vincolata alla valutazione ex post di una singola opera²⁴.

L’azione comunitaria in materia ambientale è infatti, ispirata ai principi: chi inquina paga, di precauzione, distinto da quello di prevenzione, di correzione e il principio di integrazione²⁵.

Il principio di integrazione ha lo scopo di assicurare che le problematiche ambientali siano ponderate nell’ambito delle politiche economiche, specie nell’atto di erogazione di somme in favore degli stati membri; ciò nella consapevolezza che anche queste ultime misure possano avere effetti devastanti sulle risorse naturali.

La considerazione delle problematiche ambientali nei processi di pianificazione e programmazione consiste non solo nel coordinamento degli aspetti valutativi economici e sociali con quelli di tipo ambientale, ma si riferisce al ruolo strategico che la tutela delle risorse naturali può assumere nell’ambito degli stessi. Siffatto strumento di controllo, infatti, deve essere integrato nel corso della pianificazione o programmazione e non può essere considerato come atto indipendente e separato²⁶.

Proprio per la serie di motivi su detti si può dire che la Vas è uno strumento strategico: in quanto strumento di supporto alle attività decisionali delle pubbliche amministrazioni consente di poter analizzare, valutare scegliere e decidere fra le alternative proposte la soluzione più appropriata per la pianificazione o programmazione di una determinata attività da svolgere sul territorio.

1.2.2 Il valore dell’aggettivo “ambientale”

Al fine dell’analisi degli altri elementi caratterizzanti il processo in esame, appare necessario un preventivo esame del termine “ambiente”.

²³ Art. 6, comma 2, Dir. Ue 2001/42/CE

²⁴ E. Boscolo, “ *La valutazione degli effetti sull’ambiente di piani e programmi nell’ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale*” in *RivistAmbiente*, 2003, pag. 363

²⁵ Art. 174 del Trattato del 1987; Art. 6 Trattato di Amsterdam

²⁶ Giannicola Galotto, V.A.S. La valutazione ambientale strategica di piani e programmi, Il percorso a ostacoli della VAS: dall’Unione Europea alle regioni italiane, Ars Edizioni informatiche s.r.l., pp. 51 e segg.

Proprio per il fatto che “ambiente” è un termine sfuggitivo molte sono le definizioni possibili a seconda della prospettiva in cui si pone e a seconda dei destinatari a cui si rivolge. Così esso significa qualcosa di diverso per i biologi, gli scienziati della natura, i climatologi, i paleontologi, gli archeologi, i sociologi e i giuristi.

Le definizioni di ambiente proposte nei vari ordinamenti giuridici sono per lo più di tipo compilative, esplicative e tendono a combinare con diverse modalità due aspetti l'uno oggettivo e l'altro soggettivo/antropocentrico²⁷.

Mentre il primo aspetto è costituito dalla **tutela del territorio, del paesaggio** - inteso sia come valore estetico, culturale, sia come forma urbanistica e territoriale - e dell'uso delle risorse naturali; il secondo aspetto è costituito dalla **protezione della collettività dall'inquinamento e dall'incremento della qualità della vita**. In questa prospettiva l'ambiente risulta strettamente connesso con il diritto alla salute inteso come diritto collettivo ed allo stesso tempo, come diritto fondamentale dell'individuo.

Alcune più recenti definizioni di ambiente aggiungono un terzo aspetto che attribuisce rilevanza al concetto di **sostenibilità**, il quale, oltre a porre in collegamento la nozione giuridica di ambiente con l'esplicarsi dell'attività umana, pone come contenuto e fine delle normative la **creazione di standard equi per l'uso delle risorse naturali e di regole adeguate per l'integrazione della disciplina dell'ambiente con le esigenze economiche e sociali di sviluppo**²⁸.

L'espressione “sviluppo sostenibile”²⁹ ha una portata molto ampia che racchiude tre diversi concetti con valore di norme programmatiche. La prima prevede la necessità dell’*“uso equo e sostenibile delle risorse naturali”* nel momento della definizione delle altre politiche economiche e sociali; una seconda norma è costituita dall’*“equità intergenerazionale”* che impone agli Stati di tener conto delle esigenze, oltre che delle generazioni presenti, anche di quelle future; una terza è quella della responsabilità comune, ma differenziata per ciascuno Stato in modo che ciascuno di essi possa affrontare le

²⁷ A. L. De Cesaris – S. Nespor “*Introduzione al diritto dell'ambiente*”, Azimut, Mondatori Università, 2003, pag. 30

²⁸ A tale proposito va segnalata la definizione di ambiente offerta dalla Corte Internazionale di Giustizia “*Opinione consultiva sulla liceità della minaccia e dell'uso delle armi nucleari*” in ILM 35, 1996, pag. 809: “*L'ambiente non è un'astrazione, ma rappresenta lo spazio vitale, la qualità della vita e della salute degli esseri umani, comprese le generazioni future*”.

²⁹ Il principio dello sviluppo sostenibile è il frutto del tentativo di costruire una mediazione fra i divergenti interessi di Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo sul tema della protezione ambientale, tema che, dopo la Conferenza di Stoccolma del 1972 delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, si impose come dovere prioritario per tutti i paesi. E proprio con l'intento di garantire che la protezione dell'ambiente e lo sviluppo siano da considerarsi obiettivi compatibili e quindi nel tentativo di ricomporre il contrasto fra i due concetti è stato coniato il termine sviluppo sostenibile.

Dunque, lo sviluppo o meglio la produzione si dice sostenibile: quando riduce al minimo l'uso delle risorse non rinnovabili; quando rispetta il patrimonio naturale; quando non compromette i processi naturali; quando non rilascia più sostanze inquinanti di quanto l'ambiente possa assorbire; quando non usa le risorse rinnovabili ad un ritmo superiore rispetto alla capacità di rigenerazione della stessa risorsa.

emergenze e gli obiettivi preposti dalla normativa internazionale e comunitaria nell'ambito delle proprie possibilità economiche, tecniche e giuridiche. Tale ultimo principio si interseca con quello della prevenzione³⁰ il quale a sua volta si intreccia con il principio di precauzione³¹. Il primo opera quando il rischio delle conseguenze dannose o pericolose sull'ambiente o sulla salute, di una azione o di un intervento, sia "scientificamente prevedibile" e quindi sia in tutto o in parte presumibile con mezzi offerti dalla tecnologia, mentre il secondo impone l'adozione di misure di cautela per impedire il verificarsi di conseguenze dannose o pericolose "possibili, ma non attualmente prevedibili", quindi anche quando vi sia solo la possibilità o il rischio del loro verificarsi.

La Vas dunque è una valutazione ambientale strategica sostenibile in quanto, secondo la Dir. Ue. 2001/42/CE, **comprende ed integra la variante ambientale, la variante economica e la variante sociale nelle valutazioni riguardanti la pianificazione e la programmazione**. Per tale carattere la Vas si differenzia dalla semplice valutazione di compatibilità la quale non prende in esame gli elementi economici e sociali, ma guarda solo a quelli ambientali demandando ad altri documenti di piano gli approfondimenti di natura economico-sociale.

Inoltre, la valutazione strategica opera ex ante, in itinere ed ex post implementando il sistema delle decisioni strategiche come processo con proprie fasi di attuazione operante secondo il principio di precauzione allo scopo di contribuire ad uno sviluppo sostenibile.

1.3 La struttura della valutazione ambientale strategica: le fasi di attuazione

La Dir. Ue. 2001/42/CE individua il proprio ambito di applicazione nei piani e nei programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente³². Nel definire il proprio ambito di applicazione il legislatore comunitario indica i piani e programmi da sottoporre a Vas, separandone un primo gruppo, per i quali la Vas è obbligatoria, da un secondo per i quali l'attuazione della VAS è rimandata alla decisione dei singoli Stati membri³³.

Al primo gruppo appartengono i piani ed i programmi:

a) dei settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione

³⁰ Il principio di prevenzione impone a chiunque (soggetto pubblico o privato) svolga attività o compia scelte che possono produrre effetti negativi sull'ambiente di preferire l'adozione di soluzioni e meccanismi che impediscono o limitano tali effetti prima che essi si producano, invece che soluzione ai problemi successive al loro verificarsi.

³¹ Il principio di precauzione consiste nell'evitare i danni gravi all'ambiente conseguenti a determinate azioni o comportamenti, non solo se essi siano prevedibili, ma anche se vi sia solo la possibilità o il rischio del loro verificarsi.

³² Art. 3, Dir. Ue 2001/42/CE

³³ Art. 3, comma 5, Dir. Ue 2001/42/CE

territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE³⁴,

o

b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE³⁵.

I piani ed i progetti per cui la VAS è demandata alla decisione dei singoli Stati³⁶ sono:

- a) i piani ed i programmi sopra elencati che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e le loro minor modifiche quando possono avere effetti significativi sull'ambiente³⁷;
- b) i piani e i programmi, diversi da quelli su elencati che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti quando possono avere effetti significativi sull'ambiente³⁸.

La Dir. Ue. 2001/42/CE, inoltre, all'art. 2 let. b), individua le fasi attuative che costituiscono la struttura della valutazione ambientale nelle seguenti operazioni:

- Rapporto ambientale;
- Consultazione;
- Valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale;
- Messa a disposizione delle informazioni circa la decisione;
- Monitoraggio.

Il rapporto ambientale è un rapporto di impatto ambientale³⁹ elaborato, così come si deduce dalle linee guida comunitarie⁴⁰, dalle autorità responsabili della redazione del piano e del programma in questione. La direttiva, però, al riguardo non sembra escludere la possibile collaborazione nella elaborazione e stesura del rapporto ambientale dell'autorità competente in materia ambientale⁴¹.

³⁴ Direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. In particolare all'allegato I della predetta direttiva sono individuati i progetti sottoposti obbligatoriamente a VIA, mentre nell'allegato II sono indicati i progetti per i quali la sottoposizione alla procedura di VIA è demandata alla decisione dei singoli Stati membri.

³⁵ Viene definita direttiva habitat ed è recepita in Italia con D.P.R. 357/1997. Tale direttiva si propone di proteggere direttamente le aree naturali e le specie che ivi si trovano. Per realizzare questo scopo è istituita dalla direttiva habitat, una "rete ecologica europea coerente di zone ed aree speciali di conservazione", denominata Natura 2000.

³⁶

³⁷ Art. 3, comma 3, Dir. Ue 2001/42/CE

³⁸ Art. 3, comma 4, Dir. Ue 2001/42/CE

³⁹ Art. 1, let. b, Dir. Ue 2001/42/CE

⁴⁰ Il documento può essere reperito e consultato sul sito: www.europa.eu.it

⁴¹ Interpretazione estensiva dell'art. 5, comma 4, Dir. Ue 2001/42/CE

Il documento, è dunque, una parte integrante della documentazione del piano o programma contenente⁴² :

a) l'individuazione, la descrizione e la valutazione⁴³:

- degli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente
- delle alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma

Nello specifico, **le informazioni**⁴⁴ da fornire a tale scopo sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi **problema ambientale** esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE⁴⁵ e 92/43/CEE⁴⁶;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) **possibili effetti significativi sull'ambiente**, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;

⁴² Art. 1, let. c, Dir. Ue 2001/42/CE

⁴³ Art. 5, comma 1, Dir. Ue 2001/42/CE

⁴⁴ Allegato I, Dir. Ue. 2001/42/CE

⁴⁵ Concernente la conservazione degli uccelli selvatici

⁴⁶ Relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna.

- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

b) le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste in relazione del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma. Tutto ciò allo scopo di evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova nell'iter decisionale e della misura in cui taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi di detto iter.

La consultazione⁴⁷ si concretizza nella messa a disposizione del piano o programma e del rapporto ambientale prima dell'adozione o dell'avvio della relativa procedura, alle autorità competenti in materia ambientale individuate dagli Stati e al pubblico cioè una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi⁴⁸ affinché questi possano esprimere loro pareri sia sulla proposta di piano o programma sia sul rapporto ambientale.

Per quanto riguarda l'identificazione delle modalità specifiche di informazione e di consultazione la direttiva demanda agli Stati la loro individuazione⁴⁹.

Prevede inoltre la consultazione di altri stati comunitari qualora il piano o il progetto possa avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro⁵⁰.

La valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale consiste nell'analisi e presa in considerazione in fase di preparazione del piano o del programma, da parte dell'autorità competenti, al fine della redazione del piano o del programma - dunque prima della sua adozione o dell'avviso della relativa procedura legislativa - del rapporto ambientale e dei pareri espressi in merito dalle autorità in materia

⁴⁷ Art. 6, Dir. Ue 2001/42/CE

⁴⁸ Art. 1, let. d, Dir. Ue 2001/42/CE

⁴⁹ Normativa correlata: Convenzione di Aarhus; Direttiva CE 28/1/2003 n.4, direttiva 90/313/CEE in materia di accesso alle informazioni in materia ambientale; L. 241/1990 nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi L. 142/1990 Ordinamento degli Enti Locali L. 108/2001 ratifica della Convenzione di Aarhus, Dlgs 195/2005 sull'attuazione della Direttiva CE 28/1/2003 n.4; DGR 168/2003 "Programma regionale di Informazione, Formazione ed Educazione Ambientale – I.N.F.E.A. – 2002 – 2003: approvazione del programma esecutivo degli interventi", DPGR "Accordo di programma tra Regione Toscana e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio denominato "Informazione, Formazione ed educazione ambientale INFEA". Delega alla sottoscrizione", DGR "Approvazione "Documento regionale per la partecipazione al progetto informazione, formazione ed educazione ambientale – I.N.F.E.A. - per il biennio 2002 – 2003"

⁵⁰ Art. 7, Dir. Ue 2001/42/CE

ambientale, dal pubblico e, in caso di consultazione transfrontaliera, dagli Stati interessati⁵¹.

La messa a disposizione delle informazioni circa la decisione⁵² che deve avvenire **al momento dell'adozione del piano o del programma**, consiste nella informazione al pubblico, alle autorità competenti in materia ambientale ed agli altri stati in caso di VAS transfrontaliera dell'adozione del piano o programma oggetto della VAS. Tali soggetti, inoltre devono essere in grado di poter disporre:

- del piano o del programma adottato;
- di una dichiarazione di sintesi in cui si illustra **in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto** nella fase di preparazione e prima della sua adozione, del rapporto ambientale, dei **pareri espressi** dalle autorità ambientali competenti in ogni Stato membro e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili individuate;
- le misure adottate in merito al monitoraggio.

Il legislatore europeo, sottolinea che spetta agli Stati membri stabilire le specifiche modalità per le informazioni.

Il monitoraggio⁵³ è il controllo statale degli effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma allo scopo di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e di adottare le misure correttive opportune.

La normativa comunitaria prevede la possibile utilizzazione dei meccanismi di controllo già esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

1.4 Recepimento ed attuazione della Direttiva 2001/42/CE in Italia

Le nuove disposizioni in materia di VAS, che introducono e disciplinano la valutazione ambientale strategica recependo la Dir. Ue. 2001/42/CE, a livello nazionale, sono contenute nella parte II, Titolo II del D.Lgs 152/2006 e successive modifiche integrative⁵⁴.

⁵¹ Art. 8, Dir. Ue 2001/42/CE

⁵² Art. 9, Dir. Ue 2001/42/CE

⁵³ Art. 10, Dir. Ue 2001/42/CE

⁵⁴ A tale proposito si ricorda che con Decreto Legge 28 dicembre 2006, n. 300 i termini di attuazione della parte II del D.Lgs 152/2006 sono stati prorogati al 31 luglio 2007. Successivamente è entrata in vigore mentre sono stati predisposti decreti correttivi. Ricordiamo che il decreto di revisione del Testo unico ambientale, delle parti I, II, III e IV, è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007.

La direttiva è entrata in vigore il 21 luglio 2001 e doveva essere recepita dagli stati membri entro il 21 luglio 2004. In occasione della formazione del Codice ambientale (Dlgs 152/06) la valutazione ambientale strategica è stata introdotto nel nostro ordinamento solo nel 2006.

Con la legge delega 308/2004, infatti, il parlamento ha delegato il Governo ad adottare entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in diversi settori ambientali - fra cui la valutazione ambientale strategica – pure mediante la redazione di un testo unico. Ecco dunque che - sotto anche l’impulso della legge 62/2005 “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004” - nasce il Dlgs 152/06 (definito Testo unico ambientale o Codice ambientale perché racchiude in se la normativa dei diversi settori ambientali prima disciplinati da norme autonome).

Nel frattempo l’Ue ha aperto la procedura di infrazione e ha condannato l’Italia per il mancato recepimento nei termini previsti dalla direttiva con conseguente obbligo di pagamento della sanzione forfettaria per non aver adempiuto agli obblighi comunitari⁵⁵.

Secondo l’art. 52 Dlgs 152/06 la parte seconda (relativa a Vas, Via e Ippc) doveva entrare in vigore 120 giorni dopo la sua pubblicazione risalente al 12 agosto 2006, ma la sua attuazione è stata prorogata, prima al 31 gennaio 2007 e poi al 31 luglio 2007. Questo per consentire alla commissione tecnica ministeriale presieduta dall’On. Turrone di arrivare alla formulazione di un decreto di revisione in materia. Purtroppo la revisione non è avvenuta nei termini perentori previsti e la parte seconda è entrata in vigore a partire dal 1° agosto così come elaborata dall’autore (On. Matteoli, allora ministro dell’Ambiente) del

⁵⁵ La condanna della Corte di Giustizia europea (sentenza 8 novembre 2007, C-40/07) è fondata sul mancato rispetto del termine ultimo di recepimento (21 luglio 2004) delle norme comunitarie e segue una procedura d’infrazione avviata nel 2006, sospesa con la comunicazione da parte dell’Italia del recepimento della direttiva in parola ad opera del Dlgs 152/2006, poi ripresa a seguito della proroga del Legislatore nazionale all’entrata in vigore delle norme in materia di "Vas" recate dal medesimo Codice ambientale (da ultimo, al 31 luglio 2007)

testo unico ambientale nel 2006⁵⁶. Successivamente è stato predisposto un ulteriore schema di decreto correttivo approvato il 21 dicembre 2007.

Comunque sia il decreto del 2006 se pur solo per cinque mesi è entrato in vigore e le pubbliche amministrazioni che hanno pianificato e programmato dal 31 luglio 2007 a dicembre hanno dovuto applicare il Dlgs 152/06. Per questo la presente tesi analizza l'istituto così come previsto dal testo elaborato ed entrato in vigore nel luglio dello scorso anno.

Il Decreto di allora e quello di oggi non si distanzia dalle definizioni, nozioni e principi fissati nell'ambito comunitario, così come non innova riguardo alle fasi del procedimento di attuazione della Vas, in quanto esse sono individuate come fondamentali dalla stessa direttiva. La Dir. Ue. 2001/42/CE, infatti, come la giurisprudenza ha più volte precisato, ha natura esecutiva. Trattandosi di una direttiva self-executing parte delle sue disposizioni sono immediatamente applicabile all'interno del territorio dello Stato membro con conseguente ed eventuale disapplicazione delle norme nazionali che contrastino con essa e con la conseguente apertura della procedura di infrazione da parte della Commissione UE. Pur essendo una fonte secondaria o c.d. di diritto derivato come i regolamenti, le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri, la direttiva self-executing o dettagliata si discosta, per la sua stessa natura, dalla definizione di cui l'art 189 Trattato CE (fonte primaria di diritto comunitario). Secondo tale disposto la direttiva è un atto vincolante gli Stati solo nei risultati e negli obiettivi da raggiungere in quanto **contenente principi e criteri generali, ma non nei mezzi e nella forma d'attuazione** lasciata alla competenza ed alla discrezionalità dello Stato il quale traduce il disposto comunitario in norme di dettaglio. In altre parole l'art. 189 del trattato sancisce il corollario dell'obbligo del risultato da raggiungere da parte degli Stati (soggetti a cui è rivolta la direttiva) attraverso atti di esecuzione interni idonei allo scopo, determinati dagli organi nazionali.

⁵⁶ Il Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2007 ha approvato in prima lettura un nuovo ed unico schema di decreto legislativo nel quale sono state trasfuse le norme in materia di rifiuti e valutazione di impatto ambientale contenute - fino al giorno precedente - in due diverse bozze di provvedimento di revisione del Testo unico, note come il "secondo" (in materia di acque e rifiuti) ed il "terzo" (in materia di principi generali e Via/vas) correttivo al Dlgs 152/2006.

Il Governo è stato costretto a mettere in pista un nuovo ed unico provvedimento di riformulazione del Dlgs 152/2006 a causa del mancato rispetto dei tempi stabiliti della legge delega per l'emanazione dei provvedimenti di modifica del Codice ambientale in parola e della conseguente decadenza dei correttivi in itinere.

Il nuovo ed unico schema di decreto legislativo ha dovuto ripercorrere l'intero iter previsto, ossia tre approvazioni da parte del Governo alternate da due approvazioni delle Commissioni parlamentari entro il 29 aprile 2008.

Allo stato dei fatti lo schema "schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni correttive e ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" è ripassato per l'ultima volta al Consiglio dei Ministri n. 83 del 21/11/2007 per la definitiva approvazione.

Nel nostro caso la direttiva **contiene norme generali ed astratte** le quali vanno osservate dagli Stati e da chiunque operi all'interno degli Stati membri. Non a caso, infatti la Dir. Ue. 2001/42/CE indica con precisione la disciplina che gli Stati sono tenuti ad adottare e rispettare demandando loro solo la facoltà di valutare se quei piani o programmi non sottoposti obbligatoriamente a Vas abbiano effetti significativi sull'ambiente; di individuare le autorità competenti in materia ambientale da consultare in merito al rapporto ambientale e alla proposta di piano o programma; di identificare le modalità specifiche di consultazione e di informazione prima e dopo l'approvazione del piano o del programma e la possibile utilizzazione dei meccanismi di controllo già esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

Gli altri aspetti relativi alle modalità di esecuzione della Vas sui programmi e piani individuati dall'Ue:

- **elaborazione del rapporto ambientale,**
- **svolgimento di consultazioni,**
- **applicazione dell'iter decisionale,**
- **la messa a disposizione del pubblico delle informazioni sulle decisioni)**

vengono applicati tali e quali senza modifiche o precisazioni nell'ordinamento italiano perchè si tratta di una direttiva self-executing.

Il legislatore italiano infatti, oltre a prevedere la procedura di “**screening**”⁵⁷ cioè **la verifica della suscettibilità** del piano o del programma a Vas⁵⁸ e la facoltà di attivare una **fase preliminare** (scoping) allo scopo di definire le informazioni che devono essere fornite nel rapporto ambientale⁵⁹, indica e definisce le autorità da consultare - prima dell'approvazione o della proposta - in merito al piano o programma o alle loro proposte ed al rapporto ambientale⁶⁰. Tali autorità sono quelle che per le loro specifiche competenze ambientali o paesaggistiche, esercitano funzioni amministrative correlate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione del piano o del programma oggetto d'esame.

⁵⁷ Art. 5, comma 1, let. t): “*procedura di verifica preventiva: il procedimento preliminare, che precede la presentazione della proposta di piano o programma, oppure la presentazione del progetto, attivato allo scopo di definire se un determinato piano o programma debba essere sottoposto a valutazione ambientale strategica, oppure se un determinato progetto debba essere assoggettato alla procedura di valutazione di impatto ambientale*” Dlgs 152/06 prima delle modifiche

⁵⁸ Art. 7, comma 5 Dlgs 152/2006 prima delle modifiche

⁵⁹ Art. 9, comma 4 e 5 D.Lgs 152/2006 prima delle modifiche. Tale fase preliminare è svolta in contraddittorio fra il proponente cioè l'autorità o l'ente cui compete l'adozione di un piano o programma e l'autorità competente cioè la Commissione tecnico-consulativa in caso di VAS Statale o altra autorità designata dalle leggi regionali o provinciali. Inoltre il comma 5 precisa che “*Le altre autorità che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione del piano o del programma oggetto d'esame devono essere consultate al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio.*”

⁶⁰ Art. 10, comma 1, D.Lgs 152/2006 prima delle modifiche

Nello specifico, in caso di piano o programma sottoposto a Vas regionale o provinciale le autorità da consultare saranno quelle indicate dalle leggi e dai regolamenti⁶¹ regionali o provinciali, mentre in caso di piano o programma sottoposto a Vas Statale⁶² tali autorità saranno: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero per i beni e le attività culturali, gli altri Ministeri eventualmente interessati, le Regioni e le Province il cui territorio risulti essere interessato dal piano o programma e la Commissione tecnico-consultiva per le valutazioni ambientali.

Tale commissione, prevista e disciplinata dall'art. 6 del vecchio decreto, aveva la funzione, oltre che di supporto tecnico-scientifico al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle norme della II parte del decreto in esame, di provvedere all'istruttoria ed alla pronuncia di pareri sui rapporti ambientali.

In sostituzione a questa, però, il Dpr 90/2007⁶³ in vigore dal 25 luglio 2007 ha previsto l'istituzione della commissione unica per la valutazione di impatto ambientale (Via) e per la valutazione ambientale strategica (Vas)⁶⁴ e una a se stante per l'Ippc. Nei compiti il nuovo istituto sostituirà la Commissione tecnico-consultiva per le due valutazioni ambientali prevista (sulla carta) dal testo unico ambientale. Infatti la commissione Commissione tecnico-consultiva per la valutazione ambientale prevista dal testo unico ambientale è soppressa e l'art. 6 del Dlgs 152/06 – disposizione che la prevede- è abrogato. La Commissione provvede all'istruttoria dei progetti presentati dai proponenti, esegue l'istruttoria tecnica ed esprime un proprio parere sulla valutazione d'impatto ambientale⁶⁵. Inoltre, svolge le attività tecnico istruttorie per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello stato ed esprime il proprio parere motivato al Ministero dell'ambiente che adotta il successivo provvedimento.

⁶¹ Art. 22, D.Lgs 152/2006 prima delle modifiche

⁶² Art. 15, D.Lgs 152/2006 prima delle modifiche

⁶³ Il Dpr ha la funzione di riordinare gli organismi operanti presso il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. La norma è emanata infatti, in attuazione della decreto legge 223/2006 che prevede una riduzione del 30% della spesa complessiva sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per le commissioni, comitati ed altri organi. Una riduzione che può essere ottenute anche attraverso accorpamenti e soppressione

⁶⁴ La Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale accorperà la commissione per la Via statale istituita nel 1988 e la Commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere prevista nel 2006. La nuova commissione è costituita da 60 membri oltre il presidente ed il segretario, nominati con decreto dal ministro dell'ambiente tra liberi professionisti ed esperti provenienti dalle amministrazioni pubbliche comprese università, istituti scientifici e di ricerca, con adeguate qualificazioni in materie progettuali, ambientali, economiche e giuridiche. Il numero dei componenti aumenta di uno se la valutazione ha per oggetto infrastrutture e insediamenti di interesse regionale: verrà designato un soggetto qualificato dalla regione o dalle province autonome interessate.

⁶⁵ Nell'esercizio delle proprie funzioni la Commissione può operare attraverso sottocommissioni composte da un numero variabile di componenti in ragione delle professionalità necessarie. Per le attività relative alle grandi opere è costituita una sottocommissione i cui componenti sono individuati, sempre dal ministero dell'ambiente su parere del ministero delle infrastrutture

Con riferimento alle modalità di consultazione⁶⁶ e di informazione delle su dette autorità e del pubblico il legislatore italiano demanda la disciplina ad apposito regolamento⁶⁷ al fine di assicurare criteri uniformi di pubblicità per tutti i piani e programmi sottoposti a valutazione ambientale strategica, garantendo in tal modo, una adeguata informazione al “pubblico interessato”⁶⁸.

Il regolamento, da emanarsi da parte del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte II del presente decreto a oggi non è stato ancora emanato dato che il Decreto Legge 300/2006, convertito in legge 26 febbraio 2007 n. 17 ha prorogato i termini in materia ambientale al **31 luglio 2007**.

Nel frattempo, dell’invio del piano o del programma e del relativo rapporto ambientale e del deposito della sintesi non tecnica deve essere data notizia attraverso la pubblicazione in un quotidiano a diffusione nazionale ed in un quotidiano a diffusione regionale per ciascuna regione direttamente interessata.

In tal modo, entro il termine di 45 giorni dalla pubblicazione per mezzo stampa, chiunque ne abbia interesse ha la possibilità di prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale potendo, inoltre, presentare proprie osservazioni e ulteriori elementi conoscitivi e valutativi⁶⁹.

Tali pareri insieme al rapporto ambientale saranno esaminati e valutati prima dell’approvazione del piano o programma allo scopo di consentire all’autorità preposta alla valutazione ambientale (in caso di Vas statale, la Commissione tecnico-consultiva) di formulare ed emettere il giudizio di compatibilità ambientale entro 60 giorni dell’ultimo termine utile per la presentazione di pareri⁷⁰.

Il giudizio di compatibilità ambientale, contenente un parere ambientale articolato e motivato, dovrebbe costituire il presupposto essenziale per la prosecuzione del procedimento di approvazione del piano o del programma in quanto atto conclusivo della procedura di valutazione ambientale strategica⁷¹. Ma in realtà si legge nel comma 3 dell’articolo 12 Dlgs 152/06 che “l’approvazione del piano e del programma tiene conto”

⁶⁶ Per consultazione l’art. 5, comma 1, let. p) Dlgs 152/06 prima delle modifiche intende “*l’insieme delle forme di partecipazione, anche diretta, delle altre amministrazioni e del pubblico interessato nella raccolta e valutazione dei dati ed informazioni che costituiscono il quadro conoscitivo necessario per esprimere il giudizio di compatibilità ambientale di un determinato piano o programma o di un determinato progetto*”

⁶⁷ Art. 10, comma 3, Dlgs 152/06 prima delle modifiche

⁶⁸ Per pubblico interessato l’art. 5, comma 1, let. r) intende “*il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell’ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), si considerano titolari di siffatto interesse*”.

⁶⁹ Art. 10, comma 4, Dlgs 152/06 prima delle modifiche

⁷⁰ Art. 12, Dlgs 152/06 prima delle modifiche

⁷¹ Art. 5, comma 1, let. (m) Dlgs 152/06 prima delle modifiche

del giudizio di compatibilità. Il che significa che essendo un parere non ha una valenza vincolante, può essere disatteso e il piano o programma può essere approvato a prescindere dal giudizio.

Il giudizio in questione ed i provvedimenti di approvazione del piano o del programma devono essere messi a disposizione, e di ciò ne deve essere data comunicazione attraverso mezzo stampa, del pubblico e in caso di Vas transfrontaliera anche degli altri Stati coinvolti⁷².

Per quanto attiene al monitoraggio del piano o del programma così approvato, il legislatore italiano coinvolge le Agenzie ambientali le quali coadiuveranno le autorità preposte all'attuazione del piano o del programma nel controllo degli effetti significativi sull'ambiente.

In conclusione, al legislatore italiano, visto il contenuto estremamente dettagliato della direttiva la quale lascia quei pochi margini di discrezionalità in merito all'attuazione del disposto comunitario, non resta altro che recepire la direttiva attraverso la forma giuridica legislativa più consona.

La materia relativa all'adattamento delle direttive comunitarie è, infatti, disciplinata dalla L. 4 febbraio 2005, n. 11 intitolata “ *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo della Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”, che oltre ad essere il principale strumento di attuazione della normativa comunitaria⁷³, regola modalità e tempi per la trasposizione delle direttive⁷⁴. In tale

⁷² Art. 13 Dlgs 152/06 prima delle modifiche

⁷³ Le leggi comunitarie: 1990: Legge 29 dicembre 1990, n. 428; 1991: Legge 19 febbraio 1992, n. 142; 1992: Legge 19 dicembre 1992, n. 489; 1993: Legge 22 febbraio 1994, n. 146; 1994: Legge 6 febbraio 1996, n. 52; 1995/1997: Legge 24 aprile 1998, n. 128; 1998: Legge 5 febbraio 1999, n. 25; 1999: Legge 21 dicembre 1999, n. 526; 2000: Legge 29 dicembre 2000, n. 422; 2001: Legge 1 marzo 2002, n. 39; 2002: Legge 3 febbraio 2003, n. 14; 2003: Legge 31 ottobre 2003, n. 306; 2004: Legge 18 aprile 2005, n. 62.

⁷⁴ L'attuazione nazionale della normativa comunitaria è garantita da un disegno di legge, da presentarsi entro il 31 gennaio di ogni anno, recante "disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee". In esso il Governo riferisce al Parlamento sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione, nonché sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, inoltre fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare per via amministrativa e di quelle attuate per via regolamentare.

La legge comunitaria garantisce il periodico aggiornamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario:

- mediante modifiche a norme vigenti che siano in contrasto con obblighi comunitari e a norme attuative di direttive comunitarie divenute oggetto di procedure di infrazione;

- mediante disposizioni che diano attuazione diretta alla normativa comunitaria, anche tramite delega al Governo, o che autorizzino il Governo stesso ad attuare la stessa per via amministrativa o tramite regolamento;

- mediante disposizioni recanti i principi fondamentali per l'attuazione da parte delle Regioni e delle Province autonome degli atti comunitari nelle materie di propria competenza legislativa;

- mediante disposizioni che garantiscano l'intervento legislativo dello Stato ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte delle Regioni.

- Contestualmente al disegno di legge comunitaria, il Governo presenta al Parlamento una relazione sugli sviluppi del processo di integrazione europea, sulla partecipazione dell'Italia al processo legislativo comunitario, sull'attuazione delle politiche di coesione economica e sociale, nonché sull'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia.

normativa vi si prevede che ogni 31 marzo di ogni anno il Governo presenti alle Camere un progetto di “legge comunitaria” contenenti le disposizioni occorrenti per dare attuazione, o assicurare l’applicazione di direttive non ancora eseguite, eventualmente confermando apposita delega legislativa al Governo o autorizzando quest’ultimo a provvedere in via regolamentare. Tra i provvedimenti che la legge comunitaria deve contenere vi sono anche quelli relativi all’istituzione di nuovi organi o strutture amministrative nonché quelli necessari per affrontare le maggiori spese o le minori entrate, ove l’attuazione di direttive comunitarie comporti tutto ciò.

Dunque in base a tale meccanismo di internalizzazione del diritto comunitario la Dir. UE 2001/42/CE viene integralmente riformulata e recepita dal legislatore italiano nella parte II, titolo II del D.Lgs 152/2006.

Inoltre **la legge 11/2005 conferisce alle Regioni la potestà di dare attuazione diretta alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza**, ferma restando la possibilità, per lo Stato, di attivare poteri sostitutivi in caso di inadempienza da parte delle Regioni stesse. Questo processo di coinvolgimento diretto delle Regioni nel processo comunitario ha avuto un impulso decisivo con la legge costituzionale n. 3, del 18 ottobre 2001 che ha modificato il Titolo V della Costituzione, relativo alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

Con la L. 3/2001 “ *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*” si abbandona il criterio del parallelismo utilizzato in precedenza per la ripartizione delle competenze amministrative e si sposa quello della **sussidiarietà⁷⁵ verticale ed orizzontale⁷⁶** secondo il quale **le competenze amministrative vengono gestite a livelli**

⁷⁵ Il concetto di sussidiarietà ha origine antiche che si fanno risalire ad Aristotele e, nell’ambito della dottrina cristiana a S. Tommaso d’Aquino, con successivi sviluppi nell’encicliche sociali dei papi Leone XIII, Pio XI, Giovanni XXIII, Paolo VI e Giovanni Paolo II.

In generale, il concetto in questione, nonostante il margine di ambiguità o di ambivalenza insito in se, viene considerato, durante il percorso storico, come un criterio di riparto e di attribuzione di competenze ad un certo livello di “governo” (superiore o inferiore) o come criterio per l’esercizio di competenze al quale concorrono più poteri.

L’interpretazione della dottrina cristiana, ma anche di quella liberale, del principio di sussidiarietà è quella che vede nel concetto in esame il riconoscimento del carattere prioritario del ruolo dell’individuo nella società con attribuzione ad esso di diritti e garanzie per il loro effettivo godimento.

⁷⁶ Del principio di sussidiarietà la Costituzione italiana ne fa uso in tre diverse contesti: ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo territoriale ed i relativi enti, nei quali si articola la Repubblica; come principio ispiratore dell’attività dei pubblici poteri intese a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini singoli ed associati; come principio, che unitamente al principio di leale collaborazione, deve essere seguito nell’esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali e deve essere rispettato dal legislatore nel dettare la disciplina di detti poteri. In tutti questi contesti il principio di sussidiarietà viene ad incidere sulla dislocazione o sull’esercizio della funzione ovvero sullo svolgimento dell’attività amministrativa.

Il principio in questione nella sua accezione originale contiene due significati, l’uno di stampo negativo nella parte in cui limita l’azione dell’organizzazioni di governo maggiori e segnatamente nello Stato nei confronti delle organizzazioni minori e delle stesse autonome organizzazioni sociali e l’altro di stampo positivo laddove consente ed in parte impone, alle organizzazioni di governo superiore di intervenire con la propria azione in favore e in sostegno delle organizzazioni minori. Il principio, infatti, opera tanto sul versante delle

più bassi, dagli enti locali in quanto più sensibili alle esigenze e alle problematiche del proprio territorio⁷⁷. In altre parole, se prima la ripartizione delle competenze amministrative e legislative in capo alle Regioni avveniva in base ad un elenco tassativo di materie lasciando la competenza residuale per lo Stato (ricordiamoci che là dove vi era competenza legislativa la regione aveva competenza amministrativa secondo il criterio del parallelismo), adesso, per quanto riguarda la funzione legislativa **la competenza residuale passa alle Regioni**, mentre la competenza dello Stato viene delimitata a determinate materie elencate nell'art. 117 Cost.

In base a tale disposto costituzionale sussistono **tre tipi di competenza legislativa**: quella **esclusiva** dello Stato limitata alle materie elencate nel comma 2 art. 117 Cost. fra cui, alla lettera s) la **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**; quella **concorrente** per cui nelle materie elenca nell'art. 117, comma 3 cost. - fra cui la **tutela della salute, il governo del territorio**, porti e aereo porti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'**energia** - spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali; quella **residuale** delle Regioni nelle materie che non rientrano negli elenchi ex comma 2 e 3 art. 117 Cost.

A questo punto viene spontaneo chiedersi che cosa implica l'ultimo inciso del comma 2, art. 117 Cost. *“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà*

organizzazioni pubbliche, nei rapporti fra quelle centrali e quelle locali quanto nei rapporti fra le organizzazioni pubbliche ed ambito d'azione riservato ai cittadini come singoli e/o come organizzazioni o formazioni sociali.

Dunque, il principio di sussidiarietà verticale riguarda direttamente le amministrazioni pubbliche dando luogo ad una riaffermazione dei principi di decentramento e di autonomia locale e rendendo flessibili, i rapporti fra organizzazioni pubbliche dal punto di vista funzionale delle competenze stabilite per legge in base ai principi costituzionali.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, invece, opera sul versante dei rapporti fra amministrazione pubblica e iniziativa privata e mira a valorizzare la sfera privata come espressione di interesse generale limitando l'espansione della sfera pubblica sia sul versante organizzativo sia su quello funzionale.

In conclusione, in virtù del principio di sussidiarietà lo Stato è tenuto a limitare la sua azione per favorire l'autonoma espressione dei corpi sociali nella cura dei propri interessi sia che si tratti dei corpi sociali che si identificano in comunità territoriali dotate di una propria organizzazione di carattere pubblico come comuni e province, sia che si tratti di corpi sociali di carattere privatistico che si fanno carico della cura dei propri interessi anche nell'esercizio di quei doveri di solidarietà richiamati dall'art. 2 Cost.

⁷⁷ Art. 118, comma 1 e 2 Cost.: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni [...] sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.* *“I Comuni le Province e le città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive conseguenze”.*

A tale proposito sentenza della Corte Costituzionale 303/2003 la quale ribadisce il principio della **sussidiarietà** sostenendo che questo possa essere definito come un “parallelismo in senso inverso” ovvero che là dove vi è competenza amministrativa vi è competenza legislativa.

legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

La formulazione rispetto a quella precedentemente adottata dal vecchio art. 117 Cost. è mutata in quanto non implica, in materia di legislazione concorrente, così come avveniva in precedenza, la necessità ed il rispetto da parte della Regione nell'esercizio della propria funzione legislativa di norme quadro statali. A tale proposito, infatti la Corte Costituzionale nella sentenza 303/2003 ha aderito alla interpretazione restrittiva per cui lo Stato deve intervenire con norme di principio e non con norme di dettaglio. Per cui la Regione dovrà legiferare sulla base e nel rispetto di tali principi, ma non sarà vincolata da parametri restrittivi e determinati tassativamente dallo Stato.

Non solo, in materia di competenza concorrente le regioni hanno la possibilità di derogare ai principi fissati dallo Stato qualora la disciplina regionale garantisca una maggiore tutela della materia oggetto della normativa. Nello specifico, in materia ambientale, la Regione può derogare ai principi imposti dalla legge statale quando la deroga si concretizza in una maggiore protezione dello stesso. In tal senso si è pronunciata la Corte Cost. con le sentenze 407/2002, 536/2002 e 398/2006⁷⁸ sostenendo che, visto che l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto ed è **materia trasversale** (cioè che coinvolge più materie in senso stretto e dunque più competenze amministrative e legislative) la Regione può emanare normativa più restrittiva se atta a tutelare in maniera più rigorosa.

In conclusione le modifiche apportate all'articolo 117 della Costituzione hanno reso lo Stato e le Regioni **contitolari della potestà legislativa**, *“nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”* prevedendo che, nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome partecipino *“alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”* e provvedano *“all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*.

Dunque, legittimate dal disposto costituzionale e forse spinte dalla scadenza dei termini per il recepimento della direttiva (e quindi per evitare sgradevoli inconvenienti quali quelli di

⁷⁸ Secondo la Corte Costituzionale: “la valutazione ambientale strategica disciplinata dalla direttiva 2001/42/Ce attiene alla materia della “tutela ambientale”. Da tale constatazione non deriva tuttavia la conseguenza che ogni competenza regionale sia esclusa. Questa Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia in esame, ponendo in rilievo la sua intrinseca “trasversalità”, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, “si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (sent. n. 407/ 2002) e che “la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze” (sent. n. 259/2004). La “trasversalità” della materia “tutela dell'ambiente” emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale”.

apertura di infrazioni comunitarie) alcune regioni italiane hanno recepito, ancor prima del legislatore statale la direttiva 2001/42/CE applicando la Vas per i piani ed i programmi di loro competenza e secondo i criteri identificati dalla disciplina regionale relativa. Nelle more del legislatore nazionale alcune regioni hanno, dunque, disciplinato e inserito nell'ordinamento regionale lo strumento della valutazione ambientale strategica: in qualche caso solo alcuni aspetti specifici sono stati introdotti, in altre la Vas è stata "inglobata" nella normativa relativa alla Via e in altre ancora è stata inserita all'interno di valutazioni più ampie⁷⁹.

La Regione Toscana ha inserito l'istituto disciplinato dalla direttiva 2001/42/CE nella Legge Regionale 1/2005 "Norme per il governo del territorio" prevedendo la Vas come fase della Valutazione Integrata ai piani quali strumenti di governo del territorio toscano; prevedendo, inoltre un regolamento di disciplina del processo di valutazione integrata degli strumenti di programmazione di competenza regionale (decisione 25 luglio 2005, n. 18) ed emanando il regolamento di attuazione dell'art. 11 comma 5 della L.R. 1/2005⁸⁰ in materia di valutazione integrata (Decreto del Presidente della Giunta Regionale 9 febbraio 2007, n. 4/R).

⁷⁹ A tale proposito la tabella 1 allegata alla presente tesi ha la funzione di illustrare le disposizioni concernenti l'attuazione della direttiva 2001/42/Ce nelle regioni italiane.

⁸⁰ "Con apposito regolamento, da emanarsi entro trecentosessantacinque giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione disciplina, in coerenza con la legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) anche in attuazione della direttiva 2001/42/CE, i criteri, la procedura e le modalità tecniche per l'effettuazione della valutazione integrata, ivi 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."

2. IL GOVERNO DEL TERRITORIO IN ITALIA

2.1 Dal concetto di “governo del territorio” alla governance

Nella riformulazione dell'art 117 Cost. ed in particolare nel ridisegnare gli ambiti di competenza fra la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, il legislatore costituzionale del 2001 ha previsto la materia del “*governo del territorio*” tra le materie di competenza concorrente (comma 3, art. 117 Cost.).

La locuzione “*governo del territorio*” connota una **materia composta da una pluralità di discipline tutte caratterizzate da un legame indissolubile con il territorio.**

In tal senso la Corte Costituzionale (sent. 307/2003) ha osservato come la disciplina del governo del territorio sia comprensiva, in via di principio, “*di tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti ed attività*” e comprenda “*l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio*” (sent. 196/04).

Con tali pronunce, se pur indirettamente, la Suprema Corte contribuisce a codificare - alla luce degli odierni orientamenti nazionali e del contesto comunitario - da una parte il concetto di “governo” come l'insieme delle norme, dei processi e dei comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate e dall'altra il concetto di “territorio” come lo spazio dal quale promana sollecitazione al riconoscimento di una tutela attiva di molteplici interessi presenti.

La riforma costituzionale - che vede come protagoniste le regioni e gli enti locali - ha contribuito ad arricchire il concetto di territorio di un nuovo significato: non più solo inteso come limite invalicabile e allo stesso tempo, spazio garantito per la potestà regionale, ma anche come sede di multiformi facoltà commisurate alle esigenze strutturali e

morfologiche del territorio ed ai vari interessi in gioco di cui sono titolari i differenti soggetti operanti sullo stesso (i cittadini, le associazioni, i comitati, le imprese, le stesse istituzioni, gli enti locali, ecc...).

Risulta, dunque, significativo come il territorio si compenetri con ogni struttura programmatica che punti a risultati di ordine e di sviluppo, confinando in un rango puramente strumentale la persistenza di vincoli negativi alla iniziativa del singolo. Il territorio assurge, infatti, a momento di unificazione tra le strutture che ne valorizzano aspetti diversi - come gli insediamenti, la difesa del suolo, l'impiego delle risorse idriche, i collegamenti viari, l'incremento del patrimonio boschivo, la tutela della salute e così via - ed allo stesso tempo, tra le stesse strutture istituzionali e le entità sociali, economiche e culturali presenti ed operanti sullo stesso⁸¹. Il territorio può essere inteso anche come un'area che va oltre i confini amministrativi ossia nel senso di area di pertinenza ed influenza come nel caso dei piani di bacino. Questi infatti, - istituiti dalla legge di tutela del suolo - costituiscono un esempio di pianificazione di area vasta.

Nell'ambito delle potestà regionali, quindi, il territorio consegue una rivalutazione che non è soltanto l'effetto delle competenze materiali che vi sono connesse, quanto, soprattutto il riflesso del suo diretto collegamento con l'opera di governo e di programmazione⁸². Un'opera di governo e di programmazione che agendo in un contesto in cui diversi ambiti amministrativi insistono sullo stesso territorio e su materie che difficilmente, proprio per la centralità del territorio, possono essere separate e ricondotte a competenze esclusive, non può essere confinata nelle mura della singola istituzione pubblica, ma che, per la sua formazione ed attuazione richiede la partecipazione attiva di una molteplicità di attori e corpi sociali pubblici e privati.

L'assetto del territorio e l'utilizzazione del territorio sollecitano così una continua e complessa iniziativa sul terreno legislativo ed amministrativo, che diviene punto di riferimento per una serie numerosissima di altri interventi ispirati e connotati ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e correttezza.

Allo stesso tempo, sotto la spinta dell'Unione Europea, si assiste, anche, al mutamento del concetto generale di "governo" o come definito dalla Commissione Europea "governance". Tale concetto è inteso come il complesso di organi ed istituzioni presenti sul territorio che comporta l'elaborazione di una particolare "linea direttiva" che, tenendo conto delle varie istituzioni, nonché delle istanze dell'opinione pubblica, cerca di regolare, disciplinare e anche risolvere i problemi legati a quel contesto territoriale.

⁸¹ Territorio in Enciclopedia Giuridica, 1994 pag 5

⁸² Territorio in Enciclopedia Giuridica, 1994 pag 5

Una linea direttiva che si concretizza in una serie di programmi, progetti ed azioni riferite all'applicazione di una politica, cioè dell'ispirazione, dell'orientamento di una condotta in grado di dare forma ad un processo decisionale in corso.

Alla governance la Commissione europea dedica, nel 2001 un intero documento, denominato “*Libro Bianco*”⁸³ sulla governance europea” con il quale propone una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione, in modo da garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione di tali politiche. Esso incoraggia ad una maggiore responsabilizzazione di tutte le parti in causa al fine di rendere più percepibile ai cittadini europei il fatto che gli Stati membri, operando assieme all'interno dell'Unione, possono offrire risposte più efficaci alle loro preoccupazioni⁸⁴. Per realizzare tutti questi cambiamenti, afferma il Libro Bianco, è necessario “*l'impegno di tutte le istituzioni e, negli Stati membri, delle amministrazioni centrali, delle regioni, delle città e della società civile*”⁸⁵. La Commissione intende, infatti arrivare ai cittadini tramite la democrazia regionale e locale.

Pertanto, i poteri regionali e locali devono poter dare il loro contributo alla formazione delle scelte istituzionali, legislative e di governo dell'Unione, alla elaborazione delle politiche comunitarie in quanto la vicinanza ai cittadini è caratteristica comune a tutte le Regioni e gli enti locali.

Alla luce del ruolo attribuito alle Regioni e agli Enti locali, particolare importanza acquistano i due principi dell'apertura e della partecipazione individuati dalla Commissione, insieme alla responsabilità, all'efficacia e alla coerenza, come principi base per una buona governance.

Il principio dell'apertura prevede che le istituzioni operino in “trasparenza” in modo tale da garantire ai cittadini un'adeguata informazione, attraverso un linguaggio comprensibile ed accessibile, sulle attività e decisioni dell'Unione europea; mentre il principio della

⁸³I libri bianchi, pubblicati dalla Commissione Europea sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. Essi costituiscono talvolta il prolungamento dei libri verdi, il cui scopo è invece quello di avviare un processo di consultazione a livello europeo. Allorquando un libro bianco viene accolto favorevolmente dal Consiglio, può portare ad un programma di azione dell'Unione nel settore interessato.

I libri verdi sono documenti pubblicati dalla Commissione europea attraverso cui si vuole stimolare la riflessione a livello europeo su un tema particolare. Essi invitano le parti interessate (enti e individui) a partecipare ad un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate. I libri verdi sono a volte all'origine degli sviluppi legislativi che vengono poi presentati nei libri bianchi.

A titolo di esempio, si possono citare per quanto riguarda i libri bianchi, quello sul completamento del mercato interno (1985), su “crescita, competitività e occupazione” (1993), sulla governance europea (2001), sui servizi di interesse generale (2004) e quello su una politica di comunicazione europea (2006); mentre per quanto riguarda i libri verdi quello sull'imprenditorialità in Europa (2003), sui mutamenti demografici e una nuova solidarietà tra generazioni (2005), su una strategia europea per un'energia sicura, competitiva e sostenibile (2006).

⁸⁴ Dossier Europa. “*La buona governance. Avvicinare l'unione europea ai cittadini: il ruolo delle regioni e degli enti locali*” a cura della redazione Web EuroPA del Formez

⁸⁵ Libro Bianco, Commissione Europea, COM(2001) 428 definitivo/2, pag. 3

partecipazione prevede che vi sia un coinvolgimento diretto dei cittadini lungo tutto il percorso formativo delle politiche europee.

Giova precisare che tali principi pur ricoprendo un ruolo di importanza prioritaria in quanto tali, non possono essere conseguiti con azioni separate: non è possibile garantire l'efficacia delle politiche senza un maggior coinvolgimento di tutti gli attori nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione; una applicazione, fra l'altro, che va a sostegno dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal comunitario al locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò comporta che quando si avvia un iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente se un azione pubblica è veramente necessaria.

A parere della Commissione il modello lineare secondo il quale le politiche sono adottate ed imposte dall'alto, deve essere necessariamente sostituito con un "circolo virtuoso", basato sul feedback, sulle reti e sulla proporzione a tutti i livelli, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione.

Rispetto al passato dove il sistema delle scelte era organizzato gerarchicamente, dove le decisioni e le informazioni erano centralizzate (government), oggi il sistema della politica strategica si basa su un'organizzazione a rete (governance), dove il coinvolgimento diventa partecipazione attiva con strumenti di supporto alle decisioni (DSS "Decision Support System"). La pianificazione strategica rappresenta odiernamente una delle più rilevanti innovazioni nella "governance" urbana e territoriale⁸⁶.

Ecco, dunque che acquistano primaria importanza strumenti come quelli della comunicazione, della informazione e della partecipazione.

La governance è, quindi, **una forma intenzionale di presidio degli interessi in gioco su un determinato territorio, attraverso una particolare e mai definita disposizione delle relazioni e degli equilibri di potere fra molteplici soggetti pubblici e privati, finalizzata a migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche e a orientare l'azione di governo e regolamentazione per conseguire i risultati programmati.** L'alternarsi dei legami di natura gerarchica ed autoritativa tra i diversi livelli di articolazione delle istituzioni e la ridefinizione delle relazioni fra pubblico e privato comporta il ridisegno dei ruoli, delle responsabilità e delle modalità di relazione tra i soggetti che, con diversa

⁸⁶ M. Flori, "Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile: vecchia e nuova legislazione a confronto, Seminario di formazione" AISRe-IRES-Piemonte, Progettare e Valutare la sostenibilità ambientale del territorio, 115 e 16 novembre 09/11/07 Torino.

competenza, concorrono al bene comune e quindi alla formazione dei sistemi di governance che ne regolano le intenzioni.

In un contesto di tale fattezze alle Regioni, ma soprattutto agli Enti locali in quanto ponte di unione fra i cittadini e l'Unione Europea non resta altro che fare propri i principi della governance, recepirli e tradurli, prima in atti normativi e poi in azioni attuative. Ed è proprio per questo motivo che è possibile individuare il concetto di governo del territorio nel contesto più ampio di governance per la quale la gestione del territorio e le decisioni riguardanti lo stesso non posso più essere calate dall'alto, ma necessitano dell'apporto di tutti i rappresentanti portatori di interessi disparati, espressione di un territorio che porta con se elementi geo-fisici caratterizzanti e distintivi.

In definitiva il concetto di governo del territorio si presenta come un **sistema composto che necessita di un modello strutturato teso al rafforzamento del binomio sviluppo-coesione sociale e territorio, dove ogni attore contribuisce alla formazione della linea politica condivisa**. In questo senso è proponibile individuare prendendo a prestito la logica dell'insiemistica della scienza matematica, il concetto di governo del territorio come un insieme contenuto nell'insieme più vasto del concetto di "governance".

2.2 Il contenuto del "governo del territorio": disciplina e materie.

Il concetto di governo del territorio è introdotto nel nostro ordinamento nell'ambito dell'art. 117 Cost. nella parte relativa alle materie di competenza concorrente delle regioni. Rispetto al vecchio disposto il nuovo si distingue, non solo per il ribaltamento del sistema ripartitorio delle competenze legislative ed amministrative fra Stato e Regione, ma anche per aver eliminato dal novero delle competenze della Regione la materia dell'urbanistica⁸⁷. Il governo del territorio ha posto, quindi, il problema di definire con esattezza il suo contenuto cioè le materie o le submaterie ad esso riconducibili: si pone, cioè, l'esigenza di principi fondamentali quali linee guida generali e univoche di riferimento per tutte le istituzioni competenti in materia.

L'art. 1 della L. 131/03, "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", identifica il Parlamento come l'autorità preposta alla determinazione dei principi fondamentali e la legge come strumento per la loro definizione⁸⁸. Il legislatore italiano prevede, però, che - in sede di prima

⁸⁷ Il testo precedente così recitava: "*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: [...]*Urbanistica."

⁸⁸ Giova ricordare la sentenza n. 280 del 2004 con la quale la Corte costituzionale ha precisato che spetta al Parlamento stabilire i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, ribadendo altresì che comunque tali principi non costituiscono un vincolo per le regioni.

applicazione e fino all'entrata in vigore delle leggi parlamentari - sia il Governo ad orientare l'iniziativa legislativa sia dello Stato, sia delle Regioni attraverso uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali. Principi che dovranno essere desunti dalle leggi vigenti nelle materie ex art 117, comma 3, Cost. tenendo di conto dell'originaria formulazione, dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alla Regioni (vari decreti Bassanini), delle sentenze costituzionali in proposito e del contesto europeo in cui le istituzioni territoriali si trovano ad agire⁸⁹.

Non a caso, infatti, la legge dispone che siano obbligatoriamente consultate, al fine della formazione del decreto contenente i principi fondamentali per l'attuazione nelle materie di legislazione concorrente, oltre le Commissioni parlamentari interessate e la Commissione parlamentare per le questioni regionali anche la Conferenza permanente Stato-Regioni⁹⁰.

⁸⁹ Art. 1, comma 6, L. 131/03: *"Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:*

a) individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;

c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;

e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione".

⁹⁰ La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita in via amministrativa con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983 a seguito dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. L'indagine aveva sottolineato l'esigenza dell'individuazione di una "sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento".

Con la legge 23 agosto 1988, n.400 *"Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri"* ha avuto la prima organica disciplina L'art. 12 L.400/1988, attribuisce alla Conferenza compiti di *"informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia"*.

La Conferenza viene consultata:

a) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo, (con il D.Lgs.16 dicembre 1989, n.418, in attuazione della delega di cui al comma 7 dell'art.12 della legge n.400 del 1988, le funzioni della Conferenza sono state riordinate ed ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti intraregionali);

b) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza.

La Conferenza è consultata altresì sui criteri generali per la ripartizione delle risorse tra le Regioni, sulla modalità di determinazione di indici e parametri da utilizzare per atti di programmazione intersettoriale, sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e di indirizzo in materia di competenza regionale e su

Tale Conferenza è un organismo di concertazione fra Governo, Regioni e Province autonome che si presenta come la sede privilegiata della negoziazione politica fra le amministrazioni centrali ed il sistema delle autonomie regionali. Garantisce, dunque, il confronto sui processi decisionali di interesse regionale e sancisce intese ed accordi per il raggiungimento di una volontà comune favorendo la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome.

Ha composizione mista: è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo delega al Ministro per gli Affari Regionali; ne fanno parte i venti Presidenti delle Regioni e i due Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Ai lavori della Conferenza partecipano i Ministri interessati agli argomenti posti all'ordine del giorno delle sedute ed allo stesso modo, la Regione partecipa ai lavori con i propri Assessori in base alla materia trattata.

quelli per la ripartizione delle risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali.

Alla Conferenza è affidata anche la verifica periodica dello stato di attuazione dei piani e programmi sui quali si è pronunciata. Inoltre si è provveduto, con il medesimo decreto, al riordino di tutti gli organismi a composizione mista Stato-Regioni, attribuendone le relative funzioni alla Conferenza o trasferendo parte delle competenze di questi ultimi, quale quella già del Consiglio sanitario nazionale per la determinazione dei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, poi definitivamente soppresso con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266.

Il Parlamento, a partire dal 1991, ha accresciuto le funzioni dell'organo, affidandogli non solo competenze di natura consultiva, ma facendone il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta e terza dell'attività delle Regioni, ovvero organo di indirizzo dell'attività amministrativa regionale.

Con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, in attuazione della delega contenuta nell'art.9 della legge 15 marzo 1997, n.59 che prevedeva la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni, ne è stata potenziata la funzione consultiva, rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo.

Inoltre, è stata attribuita una più esplicita funzione di raccordo, attraverso la facoltà di sancire accordi o intese per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze delle amministrazioni centrali e regionali.

Le intese e gli accordi Stato-regioni sono stati oggetto di una specifica disciplina. L'articolo 3 disciplina le intese e stabilisce, infatti, le modalità di espressione delle intese in sede Stato-regioni, sulla scorta di quanto già previsto da specifiche disposizioni normative nel corso degli ultimi anni.

L'articolo 4 disciplina invece gli accordi tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, che, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono essere conclusi in sede di Conferenza, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

Le intese e gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e Province autonome.

L'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha rivisto la disciplina dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni, disponendo che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, siano adottati previa intesa con la Conferenza.

Altra funzione rilevante affidata è quella di promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale, nel rispetto delle competenze del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, e di raccorderla con l'attività degli enti e soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse, aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e province autonome.

Una specifica disposizione disciplina lo scambio di dati e informazioni sulle attività delle Amministrazioni centrali e regionali, prevedendo anche la possibilità di costituire banche dati mediante protocolli di intesa, che la Conferenza approva nel rispetto delle norme tecniche e dei criteri di sicurezza di accesso ai dati e alle informazioni stabiliti d'intesa con l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

E vista l'importanza ed il ruolo, la conferenza è chiamata a esprimere parere sugli schemi di decreto per l'attuazione della riforma costituzionale.

Secondo il disposto normativo il Governo è delegato ad adottare tali decreti, entro un anno dalla data di entrata in vigore della L. 131/03, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati⁹¹, ma solo rispettando un iter formativo che coinvolga direttamente anche la Conferenza Stato-Regione.

Per l'approvazione finale dei decreti è necessario che gli schemi siano sottoposti al doppio esame della Conferenza permanente Stato-Regione, delle Commissioni parlamentari competenti delle due Camere e della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁹². Tali organi sono chiamati a pronunciarsi sugli schemi di decreto legislativo attraverso pareri poi acquisiti dal Governo. A seguito della modifica dell'atto il Governo è tenuto a ripresentare il progetto alle Commissioni ed alla Conferenza per il parere definitivo.

Le commissioni e la conferenza chiamate ad esprimere un parere più o meno favorevole esaminano gli schemi di decreto legislativo rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo, oppure si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale.

Una volta esaminato, lo schema torna al Governo il quale può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere. Altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della

⁹¹ Art.1, comma 4, L. 131/03: *“In sede di prima applicazione, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. [...]”*

⁹² Art 1, comma 4, L. 131/03 *“ [...]Gli schemi dei decreti, dopo l’acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni», sono trasmessi alle Camere per l’acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall’assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare.”*

Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare.

In materia di governo del territorio il Governo è intervenuto con lo schema di decreto *“Riconoscizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio”*.

L’atto governativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2005 e poi stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 3 febbraio 2006 ed esaminato dalla Conferenza Stato-Regione nella seduta del 9 febbraio 2006.

Il Ddl comprende nella nozione di “governo del territorio” le materie dell’urbanistica e dell’edilizia e le submaterie dell’edilizia residenziale pubblica, dei lavori pubblici e l’espropriazione per pubblica utilità; individua gli ambiti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni nelle materie su indicate e disciplina le modalità di esercizio delle funzioni amministrative relative all’indicazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale mediante le forme dell’intesa fra Stato e Regione conformemente agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale.

La Conferenza ha espresso un parere negativo sul provvedimento in esame sia per i suoi contenuti, sia soprattutto per la procedura seguita dal Governo, procedura che si sarebbe posta in contrasto con i principi di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Lo schema presentato nella vigenza della legislatura XIV (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006) non ha completato il suo iter: lo scioglimento delle camere allo scadere del quinquennio hanno comportato la decadenza della proposta dello schema del decreto e la non presentazione nel corso della nuova legislatura non ha permesso la sua possibile approvazione⁹³. In compenso sono state presentate altre proposte di legge in materia: la Commissione territoriale e ambiente del Senato ha avviato l’esame congiunto di tre disegni di legge di riforma. Si tratta del ddl 1298 “Principi fondamentali in materia di pianificazione del territorio e recepimento della 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” presentato dal senatore Tommaso Sodano; del ddl n. 1652 “Principi fondamentali per il governo del territorio. Delega al Governo in materia di fiscalità urbanistica e immobiliare” presentato dal senatore Donato Piglionica e del ddl n. 1691 “Norme per la tutela ed il governo del territorio e deleghe al Governo in

⁹³ Art. 74, comma 2, Regolamento del Senato: *“Per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. Essi, all’inizio della nuova legislatura, sono nuovamente assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale, salva l’applicabilità, nei primi sette mesi, delle disposizioni dell’articolo 81.”* Art. 74, comma 4. *“I termini previsti dal comma 3 si applicano anche ai disegni di legge presentati dai Consigli regionali ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione. E’ consentita l’audizione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente.”* Se ne deduce che tale regola valga solo per i disegni di legge di iniziativa popolare e dei Consigli regionali e non per quelli di iniziativa governativa.

materia di fiscalità urbanistica e immobiliare e per il riordino e il coordinamento della legislazione vigente” presentato dal senatore Edo Ronchi. Mentre è all’esame della Camera un altro disegno di legge, il n. 2319 (uguale al ddl 1652 suddetto).

Quindi nella vacanza di una legge parlamentare e di un decreto legislativo sui principi fondamentali in materia di governo del territorio le leggi regionali – là dove esistono - sono le uniche normative vigenti in materia di “governo del territorio”.

Naturalmente rimangono in vigore le normative specifiche in materia di urbanistica, edilizia, lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità.

L’urbanistica trova la sua prima regolamentazione organica nella L. 1150/1942 - tutto oggi in gran parte in vigore – la quale disciplina l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in generale nel territorio. Prevede i piani – sistema di pianificazione gerarchia - come strumenti per l’attuazione della disciplina urbanistica e il rilascio della concessione edilizia (introdotta con la L. 10 /1977) per ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Il settore dell’edilizia, invece, è disciplinato dal Testo unico approvato dal Dpr 360/2001 che riunisce e coordina le norme sulla concessione edilizia e sugli altri atti di assenso in materia, le norme in tema di abitabilità e agibilità degli immobili nonché le norme tecniche dell’attività edilizia. Mentre la materia di espropriazione per pubblica utilità è disciplinata dal Testo unico approvato dal Dpr 327/2001.

Da non dimenticare, poi, la vigenza delle varie normative di settore che prevedono comunque la regolamentazione di aspetti settoriali riguardanti il territorio ed i suoi elementi costitutivi come il Testo unico ambientale (Dlgs 152/2006), il codice paesaggistico (Dlgs 42/2004 in corso di revisione); la legislazione in materia di inquinamento atmosferico, la legislazione in materia di trasporti, il codice delle telecomunicazioni per i CEM e la legge quadro sul rumore.

3. LA TOSCANA FRA GOVERNO DEL TERRITORIO E VALUTAZIONE AMBIENTALE INTEGRATA

3.1 Il “governo del territorio” in Toscana: la legge 1/2005

La Legge regionale toscana 3 gennaio del 2005 n. 1⁹⁴ detta le norme per il governo del territorio promuovendo lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo.

⁹⁴ “Norme per il governo del territorio”

Per governo del territorio il legislatore regionale intende l'insieme delle attività relative all'uso dello stesso con riferimento, sia agli aspetti conoscitivi, sia a quelli normativi e gestionali riguardanti la tutela, la valorizzazione e la trasformazione delle risorse territoriali ed ambientali⁹⁵.

Individua inoltre, **l'insieme delle risorse essenziali** ossia: **aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora; città e sistemi degli insediamenti; paesaggio e documenti della cultura; sistemi infrastrutturali e tecnologici**⁹⁶. Ne promuove e ne garantisce la tutela in quanto beni comuni che costituiscono patrimonio della collettività, sottolineando che nessuna di queste risorse può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente.

Tali risorse insieme ai beni, alle regole relative al loro uso, ai livelli di qualità ed alle relative prestazioni minime (cioè il beneficio che se ne può ricavare nel rispetto della sostenibilità), costituiscono **invarianti strutturali del territorio** da sottoporre a tutela "al fine dello sviluppo sostenibile". In quanto elementi cardine dell'identità dei luoghi, le invarianti sono comprese nello **statuto del territorio** che è, a sua volta, contenuto dallo specifico strumento della pianificazione territoriale. La funzione dello statuto è quella di individuare, non solo le invarianti, le regole, i vincoli e le prescrizioni, ma anche i percorsi di democrazia partecipata delle regole di insediamento e di trasformazione del territorio ad ogni livello di pianificazione.

La **pianificazione territoriale** e gli **atti di governo del territorio** sono gli strumenti attraverso i quali è possibile – secondo il legislatore toscano- perseguire lo sviluppo sostenibile del territorio.

I primi contengono la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche, ai diversi livelli di competenza e di specificazione, tenendo conto dello statuto del territorio. A tal fine ogni strumento della pianificazione definisce i criteri per la verifica di compatibilità di ogni altro atto di governo del territorio, eventualmente previsto per l'attuazione dello strumento medesimo.

Nello specifico gli strumenti della pianificazione si distinguono in: **piano regionale di indirizzo territoriale** (di competenza della Regione); **piano territoriale di coordinamento provinciale** (di competenza della Provincia); **piano strutturale comunale** (di competenza del Comune).

Gli atti di governo sono approvati nel rispetto degli strumenti della pianificazione territoriale e sono: il regolamento urbanistico regionale, i piani complessi di intervento ed i piani attuativi. Sono inoltre, compresi tra gli atti di governo, qualora incidano sull'assetto

⁹⁵ Art. 2, L.R. 1/2005

⁹⁶ Art. 3, L.R. 1/2005

costitutivo degli strumenti della pianificazione in vigore determinando modifiche o variazione di essi: piani e i programmi di settore; gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata.

Questi ultimi e gli strumenti della pianificazione territoriale devono essere preventivamente sottoposti a una **valutazione integrata** effettuata da comuni, province e Regione⁹⁷. Tale valutazione **comprende la verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio e deve intervenire in ogni caso preliminarmente alla definizione di qualunque determinazione impegnativa**. Questo perché il fine della valutazione integrata è quello di **consentire la scelta motivata tra possibili alternative oltre che quello di individuare aspetti che richiedono ulteriori integrazioni o approfondimenti**. Non a caso il legislatore toscano prevede la possibilità di intervento dello strumento anche in più momenti procedurali a partire dalla prima fase utile della elaborazioni.

Con apposito regolamento la Regione disciplina la procedura e la modalità tecnica per l'effettuazione della valutazione in conformità con la direttiva 2001/42/Ce, stabilisce gli indicatori per il monitoraggio degli effetti e stabilisce le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione del pubblico, delle associazioni che promuovano la tutela dell'ambiente e delle altre organizzazioni interessate in conformità con la direttiva 2003/35/Ce⁹⁸.

La scelta della Regione toscana sembra essere quella di considerare la pianificazione territoriale il riferimento, il “luogo” di convergenza e razionalizzazione di tutti i piani e programmi dei diversi settori.

3.1.1 La partecipazione, il diritto di informazione e di accesso alle informazioni ambientali

La legge 1/2005 dedica un intero capo agli istituti della partecipazione: istituisce il garante della comunicazione⁹⁹ e ne specifica le sue funzioni¹⁰⁰.

Il garante¹⁰¹ può essere scelto all'interno della struttura dell'ente (comune, province e Regione) – ad esclusione del responsabile del procedimento – o all'esterno ed ha la **funzione di assicurare la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti**

⁹⁷ La legge toscana prevede l'applicazione dello strumento della valutazione integrata ambientale anche per i piani comunali cosa che il legislatore italiano non ha previsto al momento del recepimento della direttiva.

⁹⁸ Direttiva che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive 85/337/Cee e 96/61/Ce relative alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

⁹⁹ Art. 19, L.R. 1/2005

¹⁰⁰ Art. 20, L.R. 1/2005

¹⁰¹ Decreto del Presidente della giunta regionale 1 agosto 2006, n. 39/R “Regolamento di attuazione delle disposizioni degli art. 19 e 20 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1. Istituzione del garante della comunicazione e disciplina delle funzioni”

conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo. Inoltre, promuove l'informazione ai cittadini singoli o associati del procedimento medesimo e provvede alla stesura di un rapporto sulle attività svolta.

L'effettiva partecipazione del pubblico all'adozione delle decisioni infatti, consente allo stesso di esprimere pareri e preoccupazioni che possono assumere rilievo per tali decisioni e che possono essere presi in considerazione da coloro che sono responsabili della loro adozione. Ciò accresce la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale e favorisce la consapevolezza del pubblico sui problemi ambientali e il sostegno alle decisioni adottate.

Gli strumenti per favorire la partecipazione per garantire il diritto di informazione e di accesso alle informazioni ambientali non sono solo garantite dalla legge regionale sul governo del territorio. Esistono disposizioni normative regionali e disposizioni nazionali di recepimento di normativa comunitaria che garantiscono tali diritti ai cittadini singoli e associati che il legislatore toscano ha a sua disposizione:

a) Infea

Una partecipazione, compresa quella di associazioni, organizzazioni e gruppi, e segnatamente di organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, viene incentivata tra l'altro attraverso la promozione dell'educazione ambientale del pubblico.

La Regione Toscana infatti, ha adottato in conformità con tale principio e in conformità con direttive e politiche europee un programma regionale di informazione, formazione ed educazione ambientale (Infea) odiernamente rilanciato dal nuovo quadro programmatico per l'educazione all'ambiente e alla sostenibilità siglato in agosto 2007 da Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano. Il programma Infea contribuisce attraverso il sostegno finanziario, a diffondere sul territorio nazionale strutture e strumenti per coadiuvare e rafforzare il ruolo delle regioni ed orientare le azioni per la costruzione di un sistema nazionale Infea. Il sistema si presenta come uno strumento di promozione, orientamento, potenziamento e possibile attuazione di politiche nazionali e territoriali. Rappresenta il luogo istituzionale principale dove lo Stato, le regioni e le province autonome possono incontrarsi, confrontarsi e proporre orientamenti e indirizzi non solo per delineare le strategie da adottare in tale settore, ma anche per migliorare il processo di inclusione delle esperienze e proposte dei soggetti istituzionali e non (Coordinamento aree protette, Sistema Apat – Arpa, Università, Enti di ricerca, coordinamento città sane,

coordinamento Agenda 21 locali, reti di associazioni ambientaliste, ecc...) che operano nel campo dell'educazione ambientale e della sostenibilità.

b) Legge sulla partecipazione

Sempre in campo di partecipazione del pubblico alle decisioni istituzionali la Regione Toscana ha elaborato una proposta di legge ad hoc sui temi della partecipazione¹⁰². Il disegno di legge – il primo in Italia - è stato approvato il 30 luglio 2007 dalla Giunta regionale, poi approvato dal Consiglio regionale il 19 dicembre 2007 è divenuto legge¹⁰³.

L'idea di una legge sulla partecipazione trova i suoi fondamenti giuridici nel nuovo Statuto della Regione, (in particolare, gli articoli 3, 4 lettera m), 4 lettera z), 58, 59, 62 e 72) ma nasce politicamente, da una diffusa preoccupazione sullo stato e sulla qualità della democrazia.

L'articolo 1 definisce i principi generali e le finalità della legge, affermando che la legge intende promuovere “forme e strumenti di partecipazione democratica che rendano effettivo” il “diritto” di partecipazione alla “elaborazione e formazione delle politiche regionali e locali”.

Ciò che va rilevato è che lo Statuto assume la partecipazione come strumento essenziale per il perseguimento delle finalità dello stesso. E ciò vale in particolare per la tutela e della valorizzazione del patrimonio storico, artistico, paesaggistico e ambientale. Come si legge nella legge¹⁰⁴ è la promozione di “soluzioni condivise sulle politiche di gestione del territorio” ciò che contribuisce, non solo alla tutela e alla valorizzazione di tale patrimonio, ma anche alla “sostenibilità”. L'accento è sulla “condivisione” delle scelte: si assume che le finalità della tutela e della valorizzazione del patrimonio storico e ambientale della regione possono essere meglio perseguite se attorno alle scelte di gestione del territorio si sviluppano un dibattito aperto e trasparente e una partecipazione larga e diffusa.

c) Agenda 21 locale

Altro strumento a disposizione per assicurare e facilitare la partecipazione alle decisioni è Agenda 21¹⁰⁵ locale¹⁰⁶.

¹⁰² E' un obiettivo contenuto nel Programma di governo del Presidente Martini e ripreso anche dal programma regionale di sviluppo 2006-2010

¹⁰³ Legge 69 del 27 dicembre 2007 “ *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

¹⁰⁴ Art. 1, comma 2, let. b)

¹⁰⁵ Documento fondamentale approvato al Summit della Terra a Rio De Janeiro nel 1992, contenente un programma che si ripropone di tradurre i presupposti teorici dell'ambientalismo in azioni da attuarsi nei prossimi decenni (21 sta per Ventunesimo Secolo).

¹⁰⁶ Il documento di Agenda 21 riconosce un ruolo decisivo, nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, alle comunità locali. A tutti gli Enti locali è rivolto un invito a realizzare una propria Agenda 21 Locale che traduca gli obiettivi generali di Agenda 21 in programmi e interventi concreti, specifici per ogni realtà territoriale.

La Regione Toscana ha favorito la diffusione sul territorio delle Agende 21 Locali e la loro integrazione nel processo di formazione o di attuazione di altri strumenti di pianificazione territoriale (Piani Territoriali di Coordinamento, Piani Strutturali) e programmazione locale (Piani Locali di Sviluppo, Piani di sviluppo).

Agenda 21 locale è il processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali operano in collaborazione con tutti i settori della comunità locale per definire piani di azione per perseguire la sostenibilità. Dunque è un processo di programmazione partecipata capace di avviare strategie di sviluppo sostenibile corrispondenti alle caratteristiche locali, capaci di guardare al medio-lungo periodo e strutturate in modo integrato.

E' uno strumento volontario che serve a esplicitare obiettivi condivisi non solo dagli enti pubblici ma anche dalla collettività.

Proprio per le sue caratteristiche e le sue potenzialità, Agenda 21 Locale può rappresentare uno strumento per superare i limiti amministrativi, per consentire cioè, la pianificazione di area vasta, di aree aventi caratteristiche comuni al fine pianificatorio.

3.2 La valutazione integrata e la Vas

La legge regionale 1/2005 prevede la valutazione integrata e recepisce la direttiva comunitaria 2001/42/Ce¹⁰⁷. Con la previsione della valutazione integrata la legge traduce nel diritto interno regionale il disposto Ue relativo alla Vas e provvede alla sua attuazione attraverso il regolamento del 9 febbraio 2007 numero 4/R.

A tale proposito giova ricordare la sentenza della Corte di giustizia europea del 6 novembre 2007 che condanna l'Italia per non avere messo in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva¹⁰⁸. L'Italia ha recepito la direttiva con il Testo unico ambientale (Dlgs 156/06 la cui revisione è giunta a termine il 21 dicembre 2007 con l'approvazione definitiva del Consiglio dei ministri), ma non ha previsto i relativi regolamenti per una concreta attuazione.

Se da un lato l'Italia è venuta meno agli obblighi comunitari, la Toscana ha invece adempiuto ai propri non solo recependo la Vas nella legge regionale sul governo del territorio, ma anche emanando il relativo regolamento di attuazione.

In realtà, il regolamento in questione riguarda la valutazione integrata e ne disciplina i criteri, la procedura e le modalità tecniche per l'effettuazione e le relative forme della partecipazione.

¹⁰⁷ Per un quadro della normativa di riferimento regionale della Toscana rinviamo alla tabella 2 allegata al presente tesi.

¹⁰⁸ Sentenza Corte di Giustizia europea dell' 8 novembre 2007, causa C-40/07 (Inadempimento di uno Stato – Direttiva 2001/42/Ce – Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – Mancata trasposizione nel termine prescritto).

Il regolamento definisce la **valutazione integrata** come un **processo all'interno del quale viene effettuata la valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio di competenza regionale, provinciale e comunale compresi gli adempimenti riferiti ai siti di interesse regionale o comunitario**. In altre parole è il processo che evidenzia nel corso della formazione degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo **le coerenze interne ed esterne degli stessi e la valutazione degli effetti attesi che ne derivano sul piano ambientale, territoriale, economico, sociale e sulla salute umana considerati nel loro complesso**. Ecco perché è denominata valutazione integrata: implementa il fattore sociale ed economico con il fattore ambientale.

Il processo, dunque, comprende tre fasi:

1. la **partecipazione** di soggetti esterni all'amministrazione procedente e la messa a disposizione delle informazioni;
2. il **monitoraggio degli effetti** attraverso l'utilizzo di indicatori predeterminati;
3. la **valutazione ambientale** prevista dalla direttiva Ue.

Il processo di valutazione ambientale strategica costituisce dunque, per i piani o i programmi rientranti nel suo ambito di applicazione **parte integrante del procedimento ordinario di approvazione della pianificazione territoriale**.

Quindi la Vas per il legislatore regionale è parte della valutazione integrata ed è dunque, una fase della stessa perché, guarda al solo impatto ambientale ossia ad un unico aspetto della complessa valutazione.

Non a caso il legislatore regionale definisce la valutazione ambientale come il processo che comprende:

- l'elaborazione di un rapporto concernente l'impatto sull'ambiente conseguente all'attuazione di un determinato strumento di pianificazione territoriale o atto di governo del territorio da adottarsi o approvarsi. Il rapporto ambientale è dunque, la documentazione di carattere tecnico scientifico contenente le informazioni di cui all'allegato 1 della direttiva;
- lo svolgimento di consultazioni;
- la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni;
- la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione¹⁰⁹.

Di conseguenza nel regolamento si precisa che i piani e gli atti di governo della pianificazione territoriale sono sottoposti a valutazione ambientale strategica "in attuazione

¹⁰⁹ Art 3 Regolamento 4/R/2007

della direttiva 2001/42/ce per le parti rientranti nel suo ambito di applicazione”¹¹⁰ e “ove prevista”¹¹¹.

In conclusione la procedura della valutazione ambientale strategica **non si discosta dalla previsione normativa comunitaria**: è un processo che comprende varie fasi. Ma a differenza della norma comunitaria è **una parte integrante di una valutazione più ampia** di piani territoriali o di atti di governo del territorio.

3.3 Le fasi della valutazione integrata

Il processo di valutazione integrata si svolge attraverso due fasi: la valutazione iniziale che a sua volta comprende anche la valutazione iniziale di coerenza e la valutazione intermedia che si articola in valutazione intermedia di coerenza interna e in valutazione degli affetti attesi. Il processo termina con un documento riassuntivo denominato relazione di sintesi.

E’ possibile che la valutazione sia svolta in un’unica fase o in più fasi in relazione alla complessità del provvedimento oggetto della valutazione motivandone però, le scelte nella relazione di sintesi.

a) Valutazione iniziale

Nella fase iniziale la valutazione ha ad oggetto:

- l’esame del quadro analitico comprendente i principali scenari di riferimento e gli obiettivi;
- la fattibilità tecnica, giuridico amministrativa e economico-finanziaria degli obiettivi, con particolare riferimento all’eventuale impegno di risorse dell’amministrazione procedente;
- la coerenza degli obiettivi dello strumento di pianificazione territoriale o dell’atto di governo del territorio in formazione rispetto agli altri strumenti di pianificazione e atti di governo del territorio che interessano lo stesso ambito territoriale. In particolare concerne l’analisi della coerenza fra il quadro conoscitivo analitico e gli obiettivi generali dello strumento della pianificazione territoriale o dell’atto di governo del territorio in corso di elaborazione; l’analisi, gli scenari e gli obiettivi generali dello strumento della pianificazione territoriale o dell’atto di governo del territorio e gli analoghi contenuti degli atti di programmazione generale e settoriale; l’analisi, gli scenari e gli obiettivi generali dello strumento della pianificazione territoriale o dell’atto di governo del territorio e gli analoghi

¹¹⁰ Art 2, comma 4, Regolamento 4/R/2007

¹¹¹ Art 4, comma 2, Regolamento 4/R/2007

contenuti degli altri strumenti della pianificazione territoriale ed atti di governo del territorio di altri soggetti istituzionali;

- l'individuazione di idonee forme di partecipazione.

In tale momento è anche definito il programma della valutazione comprensivo dei fondi eventualmente disponibili, compresi i fondi per il monitoraggio e per la diffusione dei suoi risultati

b) Valutazione intermedia

Nella fase intermedia la valutazione ha ad oggetto:

- i quadri conoscitivi analitici specifici da condividere, la definizione degli obiettivi specifici, le azioni per conseguirli con le possibili soluzioni alternative e l'individuazione degli indicatori;
- la coerenza interna tra gli elementi linee di indirizzo, scenari, obiettivi generali, obiettivi specifici e, ove necessario, eventuali alternative dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio. In particolare concerne l'analisi della coerenza fra le linee di indirizzo, scenari, obiettivi generali, obiettivi specifici e, ove necessario, eventuali alternative dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio e le azioni e risultati attesi dello strumento di pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio.
- la coerenza esterna dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio in formazione rispetto agli altri strumenti della pianificazione territoriale e atti governo del territorio che interessano lo stesso ambito territoriale;
- la probabilità di realizzazione delle azioni previste dallo strumento della pianificazione territoriale o dall'atto di governo del territorio;
- la valutazione in modo integrato degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana attesi delle azioni previste, anche ai fini della scelta tra le possibili soluzioni alternative. La valutazione degli effetti attesi delle azioni e degli interventi evidenzia le ricadute attese e prevedibili, derivanti dall'attuazione dello strumento di pianificazione territoriale o atto di governo del territorio, dal punto di vista ambientale, territoriale, sociale, economico e degli effetti sulla salute umana.
- la valutazione dell'efficacia delle azioni ai fini del perseguimento degli obiettivi;

- l'eventuale riformulazione o adeguamento delle azioni dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio ipotizzate e le relative valutazioni.

c) Relazione di sintesi

La relazione di sintesi è il documento che descrive tutte le fasi del processo di valutazione svolte in corrispondenza con l'attività di elaborazione degli strumenti della pianificazione territoriale o degli atti di governo del territorio e comprende :

- i risultati delle valutazioni territoriali, ambientali, sociali ed economiche e sulla salute umana, la verifica di fattibilità e di coerenza interna e esterna;
- la motivazione delle scelte fra soluzioni diverse o alternative, ove sussistenti;
- la definizione del sistema di monitoraggio finalizzato alla gestione dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio e alla valutazione del processo di attuazione e di realizzazione delle azioni programmate;
- il rapporto ambientale contenente le informazioni di cui all'allegato 1 della dir. 2001/42/CE.

Preliminarmente all'adozione degli atti deliberativi da parte dei competenti organi dell'amministrazione la relazione di sintesi è messa a disposizione delle autorità e dei soggetti privati interessati, con le modalità previste per la "partecipazione".

Al momento dell'adozione degli atti deliberativi i competenti organi dell'amministrazione esaminano distintamente gli esiti del processo di valutazione integrata e gli esiti della valutazione ambientale e ne tengono conto ai fini della decisione.

La relazione di sintesi è allegata insieme agli atti da adottare, al parere del garante¹¹².

Nell'approccio della normativa della Regione Toscana si evidenziano elementi di potenzialità come nel caso della partecipazione, che trovano nel quadro normativo regionale riferimenti a leggi specifiche; così come criticità rappresentate dal fatto che non sono stati ancora individuati e resi quale riferimento ufficiale a livello regionale la tipologia degli indicatori e degli standard da impiegare nel rapporto ambientale e per il monitoraggio per consentire una Vas attendibile e applicabile in conformità a tutto il territorio regionale.

4. PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO E VALUTAZIONE INTEGRATA IN TOSCANA

¹¹² Art. 16 comma 3 L.R. 1/2005

4.1 Le funzioni delle Province: il piano territoriale di coordinamento.

Il Piano territoriale di coordinamento (Ptc) è un atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale ed è uno strumento di indirizzo e di coordinamento della politica del territorio di competenza provinciale. Il suo fine è quello di coordinare le varie pianificazioni settoriali e di determinare indirizzi ai quali la pianificazione comunale e degli altri enti locali deve attenersi. Gli indirizzi, coerenti a quelli dettati dalla regione, scaturiscono da una valutazione complessiva e globale delle esigenze, delle problematiche e delle criticità del territorio.

Il Ptc è stato previsto per la prima volta dall'articolo 6 della L. 1150/42 (da ritenersi abrogato dall'art. 53 del Dlgs 112/98 a seguito della devoluzione delle funzioni alle regioni) che confermava la centralità della pianificazione urbanistica comunale. Il legislatore italiano assegnava un ruolo preminente al Comune e alla sua pianificazione mentre, al Ptc attribuiva carattere facoltativo e non vincolante (le province non erano obbligate a prevederlo). Nella visione del legislatore del 1942 infatti, il livello superiore della pianificazione non era parte integrante e qualificante del complessivo modello pianificatorio. Il Ptc veniva dunque, previsto per i casi in cui si evidenziava, per le più disparate ragioni, l'insufficienza della pianificazione comunale. E ciò spiega anche la ragione della mancanza della indicazione di una dimensione territoriale a livello legislativo.

Adesso con il Dlgs 112/98 le attribuzioni spettanti allo Stato e in particolare al Ministero dei lavori pubblici in materia di piani territoriali di coordinamento vengono soppresse e vengono devolute alle regioni¹¹³.

Il decreto in esame dispone infatti, che sia la legge regionale a prevedere che il Ptc provinciale assuma i valori e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e delle bellezze

¹¹³ Art. 53 (Funzioni soppresse) Sezione II - Urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali, Dlgs 112/98: "Sono o restano soppresse:

a) le funzioni consultive, spettanti al Consiglio superiore dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 2 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sui progetti e le questioni di interesse urbanistico;
b) le attribuzioni spettanti al Ministero dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, in materia di piani territoriali di coordinamento;
c) le funzioni relative alla tenuta dell'albo degli esperti di pianificazione;
d) le residue funzioni statali in materia di piani di ricostruzione;
e) le funzioni giurisdizionali delle commissioni centrale e regionali di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica."

naturali. La definizione delle relative disposizioni però, deve avvenire attraverso intese tra la stessa provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti nei settori specifici. Quindi in mancanza delle intese i piani di settore conservano il valore e gli effetti ad essi conferiti dalla rispettiva e relativa normativa nazionale e regionale.

Del resto alle regioni e agli enti locali l'articolo 51 del Dlgs 112/98 conferisce funzioni e compiti in materia di territorio e urbanistica, di protezione della natura e dell'ambiente, di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, di gestione dei rifiuti, delle risorse idriche, della viabilità, dei trasporti e della protezione civile. Le materie sono poi state riprese dal legislatore costituzionale del 2001 che confermando il disposto, le prevede come rientranti nella competenza concorrente della regione, ma già erano previste come di competenza regionale e degli enti locali nella legge 142 del 1990 oggi abrogata dal Testo unico degli enti locali (Dlgs 267/2000)

Il Dlgs 112/98 all'articolo 19 dispone che sia la provincia a predisporre e adottare il piano territoriale di coordinamento che - ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali - determina indirizzi generali di assetto del territorio. In particolare il Ptc deve indicare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Una volta formato, il Ptc (così come i programmi pluriennali) deve essere trasmesso – sempre secondo il decreto 267/2000 - alla regione affinché ne accerti la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socioeconomica e territoriale. E' la legge regionale che detta le procedure di approvazione nonché le norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

La provincia ha di conseguenza, anche il compito di accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione comunale con le previsioni del piano territoriale di coordinamento proprio perché, gli enti e le amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie competenze, devono conformarsi al Ptc e devono tener di conto dei programmi pluriennali.

4.2 Il Ptc secondo la legge 1/2005

La legge regionale 1/2005 della Toscana disciplina il Ptc e lo definisce come lo strumento della pianificazione territoriale di competenza provinciale. Le province infatti, approvano il Ptc e gli atti di governo come i piani e i programmi di settore, determinano i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale anche attraverso l'esercizio integrato delle loro funzioni e provvedono al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale.

Quindi il Ptc – secondo il legislatore regionale – deve contenere la definizione degli obiettivi, degli indirizzi e delle azioni progettuali strategiche a livello di competenza e di specificazione provinciale tenendo conto dello statuto del territorio. A tal fine il Ptc definisce i criteri per la verifica di compatibilità di ogni altro atto di governo del territorio con il nucleo di regole, vincoli e prescrizioni derivanti dallo statuto del territorio.

Lo statuto del territorio contenuto dal Ptc secondo l'articolo 53 della legge regionale individua e definisce:

- i sistemi territoriali e funzionali determinanti la struttura del territorio;
- le invarianti strutturali del territorio provinciale (ossia le risorse, i beni e le regole relative all'uso, i livelli di qualità e le relative prestazioni minime);
- i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali della provincia (aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora; città e sistemi degli insediamenti; paesaggio e documenti della cultura; sistemi infrastrutturali e tecnologici);
- i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali;
- i criteri per la riqualificazione e la valorizzazione dei paesaggi, nonché l'individuazione e la descrizione degli ambiti paesaggistici di interesse unitario provinciale e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- gli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale.

Dunque, il Ptc delinea la strategia dello sviluppo territoriale della provincia mediante l'individuazione:

- degli obiettivi e degli indirizzi dello sviluppo territoriale con le conseguenti azioni della provincia, sulla base del piano di indirizzo territoriale (Pit);
- della specificazione dei criteri della valutazione integrata;
- degli immobili di notevole interesse pubblico di interesse sovracomunale;
- degli indirizzi sull'articolazione e sulle linee di evoluzione dei sistemi territoriali promuovendo la formazione coordinata degli strumenti della pianificazione territoriale;

- degli indirizzi, i criteri ed i parametri per l'applicazione coordinata delle norme relative al territorio rurale;
- dei criteri e degli indirizzi per le trasformazioni dei boschi.

Di conseguenza, il piano territoriale di coordinamento stabilisce:

- le prescrizioni per la finalizzazione ed il coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti della programmazione della provincia;
- le prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale;
- le misure di salvaguardia immediatamente efficaci, a pena di nullità di qualsiasi atto comunale con esse contrastanti, sino all'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio dei comuni allo statuto ed alle prescrizioni per la localizzazione degli interventi.

Quindi visto il valore sovracomunale e il ruolo del piano territoriale di coordinamento gli strumenti della pianificazione dei comuni come il piano strutturale (Ps) e gli atti di governo del territorio di ogni altro soggetto pubblico si conformano al Ptc che a sua volta si conforma con il Piano di indirizzo regionale (Pit).

In altre parole tutti gli strumenti di pianificazione devono essere coordinati fra loro per consentire un efficace ed efficiente governo del territorio.

A tale proposito il legislatore regionale del 2005 prevede appositi istituti per agevolare l'armonizzazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo come gli accordi, le intese interistituzionali¹¹⁴, la conferenza paritetica interistituzionale¹¹⁵ ed altre strutture tecniche¹¹⁶.

4.2.1 Gli accordi di pianificazione

Gli accordi di pianificazione sono promossi dal comune, dalle province o dalla Regione – in base all'interesse prevalente – per coordinare i vari livelli di pianificazione e sono sottoscritte quando sia opportuna e necessaria la definizione o la variazione contestuale degli strumenti della pianificazione territoriale. Con l'accordo infatti, le amministrazioni definiscono contestualmente gli strumenti di pianificazione in oggetto secondo forme e modalità procedurali definite dalla stessa legge.

Il soggetto proponente dell'accordo convoca una conferenza di servizi tra le strutture tecniche delle amministrazioni competenti. In tale sede viene esaminato il progetto e viene verificata la possibilità di concludere l'accordo. Se c'è tale necessità si procede alla

¹¹⁴ Capo I, L. R. 1/2005

¹¹⁵ Capo II, L. R. 1/2005

¹¹⁶ Capo III, L. R. 1/2005

stipulazione di apposita intesa preliminare e all'adozione dello strumento di pianificazione tenendo conto di tutte le condizioni e le prescrizioni concordate. Il piano viene poi depositato presso la sede dell'amministrazione promotrice affinché tutti ne possano prendere visione e presentare le proprie osservazioni. Decorso il termine dei 60 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta regionale del relativo avviso, l'amministrazione promotrice dell'accordo convoca le altre amministrazioni interessate al fine della ratifica dell'accordo stesso e della successiva approvazione del piano in conformità a quanto predisposto nell'intesa preliminare.

E' da notare dunque, che gli accordi di pianificazione sono una opportunità per l'applicazione del processo della Vas perché si basano su una intesa preliminare, dettano prescrizioni tecniche concordate anteriormente all'adozione dello strumento pianificatorio e definiscono i termini per la partecipazione¹¹⁷.

4.2.2 La conferenza paritetica interistituzionale

La conferenza paritetica interistituzionale permanente è l'istituto per la composizione dei conflitti. Ha sede presso la Giunta regionale, è nominata con decreto del Presidente della Giunta regionale e ha composizione mista. Ne fanno parte infatti, tre membri designati dalla Giunta regionale, tre membri in rappresentanza delle province nominati dal Consiglio delle autonomie locali e tre membri in rappresentanza dei comuni sempre designati dal Consiglio delle autonomie locali. Uno dei membri è nominato a presiedere la conferenza la quale deve dotarsi di un proprio regolamento interno.

Alla conferenza così formata, i comuni, le province e la Regione possono adire quando sia stato approvato uno strumento di pianificazione o un atto di governo che presenti possibili profili di incompatibilità o di contrasto con uno o più strumenti di pianificazione. Quindi quando una delle autorità ritenga che il piano o l'atto di governo di competenza di altro ente contrasti con una o più delle prescrizioni dettate dal piano territoriale di propria competenza nell'attuazione delle normative comunitarie, nazionali o regionali può ricorrere alla conferenza. La conferenza emette un parere di competenza entro il termine perentorio di 90 giorni, termine durante il quale l'efficacia dello strumento contestato è sospesa. A seguito del parere l'amministrazione competente provvede all'adeguamento dello strumento della pianificazione attraverso l'annullamento o la modifica del medesimo. Ma essendo un parere quello della conferenza non ha valore vincolante: qualora il soggetto istituzionale competente non intenda adeguarsi alla pronuncia della conferenza può provvedere alla conferma dello strumento dandone però, espressa e adeguata motivazione.

¹¹⁷ G. Martellato, Apat

4.2.3 Le strutture tecniche del governo del territorio

Le strutture tecniche hanno la finalità di favorire lo scambio delle conoscenze per il miglioramento progressivo della qualità tecnica di tutti gli strumenti della pianificazione e degli atti del governo del territorio, per l'omogeneità dei criteri metodologici e per l'efficacia dell'azione amministrativa.

Incaricati della loro costituzione sono la Regione e le province che dovendo assicurare “in ogni caso” l'assistenza tecnica necessaria ai comuni e alle comunità montane: sono tenute a creare gli strumenti idonei a garantire l'assistenza tecnica, a favorire l'integrazione fra le attività delle strutture tecniche dei comuni e la formazione specifica del personale.

A tale proposito il legislatore toscano individua la struttura del sistema informativo geografico regionale¹¹⁸. Questo è il riferimento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la valutazione degli strumenti della pianificazione, per la verifica dei loro effetti alla quale formazione concorrono la Regione, le province e i comuni. Racchiude infatti, tutte le informazioni relative ai fenomeni naturali e antropici con particolare riferimento a quelle che costituiscono l'insieme delle conoscenze inerenti allo stato di fatto e di diritto del territorio e delle sue risorse.

4.3 La formazione del Ptc e la valutazione integrata

Il nuovo modello di formazione dei piani e programmi regionali, provinciali comunali è conseguente alla revisione della precedente normativa in tema di pianificazione e di governo del territorio a seguito della legge 1/2005: la legge introduce la valutazione integrata e recepisce la direttiva europea 42/01 che prescrive la Valutazione ambientale strategica fin dalla prime fasi di elaborazione del piano stesso.

A seguito di ciò il processo di formazione dei piani è fortemente mutato rispetto alla vecchia disciplina ponendosi degli obiettivi ben più ambiziosi. Da un lato, infatti, cerca di semplificare e razionalizzare il processo stesso, con una proposta di innovazione metodologica e dall'altro lato cerca di spingere verso la massima integrazione del procedimento di valutazione integrata degli effetti attesi delle componenti economiche, ambientali, territoriali, sociali e della salute umana del piano/programma. Non trascura le possibili alternative e i criteri di selezione delle scelte, di elaborazione e confronto delle decisioni in una logica di cooperazione e integrazione delle diverse competenze e tra i diversi soggetti, pubblici e privati, portatori di interessi. La nuova metodologia infatti, assegna un ruolo fondamentale alla partecipazione - sia nell'elaborazione, sia

¹¹⁸ Artt. 28 e 29 L.R. 1/2005

nell'attuazione delle politiche regionali - esercitata attraverso il confronto nei tavoli di concertazione, attraverso la comunicazione e l'informazione sulla predisposizione del piano e delle sue fasi alla generalità dei soggetti interessati.

Sulla base della normativa e sulla pratica utilizzata dalla regione per la formazione del Pit potremmo ipotizzare che il processo di formazione del Ptc sia suddiviso in tre fasi specifiche con lo scopo di individuare un percorso logico:

1. fase preliminare di orientamento, impostazione e avvio del piano dove:
 - vengono analizzate le motivazioni della scelta che porta alla formazione del piano;
 - vengono analizzati i riferimenti normativi;
 - si procede a un primo confronto con le esperienze analoghe di altre amministrazioni e a altri livelli istituzionali;
 - vengono definiti gli indirizzi generali;
 - vengono definiti gli obiettivi;
 - vengono definiti gli altri soggetti istituzionali da coinvolgere;
2. fase di formazione, redazione e adozione del piano dove viene analizzato il quadro conoscitivo ambientale, sociale, economico, territoriale e della salute umana. Ha inizio il processo di valutazione integrata:
 - si concretizza l'analisi di coerenza
 - interna fra linee di indirizzo, scenari, obiettivi generali, obiettivi specifici e ove necessario eventuali alternative dello strumento della pianificazione territoriale;
 - esterna del piano in formazione rispetto agli altri strumenti che interessano lo stesso ambito territoriale;
 - si individua le modalità di confronto e di informazione esterna.

La fase produce due elaborati:

- il rapporto di valutazione dove si riportano gli aspetti relativi alla sequenza logica, i tempi di attuazione e le risorse necessarie;
- la prima bozza di piano denominata proposta intermedia.

Dopo di che i due elaborati vengono sottoposti all'esame degli organi deputati.

Successivamente la bozza del piano passa alla concertazione attraverso gli appositi tavoli di concertazione istituzionale e generali convocati con particolari procedure;

3. fase di attuazione del piano dove si procede anche alla messa a punto degli strumenti da utilizzare per la valutazione e il monitoraggio del piano.

A tale proposito rinviiamo alla lettura della tabella 3 allegata alla presente tesi che cerca di illustrare ed evidenziare in sintesi i rapporti tra le fasi del processo di formazione e dei prodotti elaborati.

4.3.1 La formazione del Ptc della Provincia di Livorno: lo stato dei lavori

Il Consiglio Provinciale, con delibera n. 220 del 21.12.2006, ha approvato l'avvio del procedimento di formazione del nuovo Ptc secondo le regole dalla legge 1/05. Il Ptc in vigore, infatti, risale al 1998 quando la valutazione integrata e la valutazione ambientale strategica non erano ancora in atto.

L'Amministrazione ha aperto un percorso di confronto sui contenuti del Piano al quale sono state chiamati a partecipare le amministrazioni locali e tutte le forze economiche e sociali della comunità provinciale.

La documentazione è consultabile sulla pagina web della Provincia ed è inerente al quadro conoscitivo, all'elenco dei soggetti competenti all'espressione di pareri o apporti collaborativi, e gli obiettivi del piano.

In febbraio 2007 sono iniziati gli incontri per avviare il confronto per la elaborazione del nuovo Ptc con il Comune di Livorno, Collesalveti, con i comuni della Val di Cornia e di quelli della Val di Cecina e con l'atto n. 66/2007 il Consiglio Provinciale - ai sensi dell'art. 19 e 20 della legge regionale 1/2005 -ha approvato il Regolamento per la nomina del Garante per la Comunicazione (che a quanto pare non è stato ancora nominato).

La Provincia inoltre ha proposto la costituzione di un gruppo tecnico per la partecipazione dei comuni per l'elaborazione del Ptc attraverso un'intesa.

Esiste poi un Piano di azione locale della provincia di Livorno che individua i fini e le azioni da attuare per il soddisfacimento gli obiettivi di sostenibilità ed esiste un Piano di azione locale di Agenda 21 cioè del programma di azioni concrete e integrate tra loro, atte a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità individuati.

Nel 2006 è stato avviato un progetto di sperimentazione della contabilità ambientale. Lo strumento della contabilità ambientale è un sistema contabile parallelo alla rendicontazione economica e finanziaria, riguardante nello specifico le tematiche ambientali di competenza diretta ed indiretta dell'Ente. Questa nuova procedura nasce dalla necessità di riformare i sistemi di definizione e controllo delle strategie pubbliche con procedimenti adeguati a misurare la sostenibilità dello sviluppo del territorio, ossia capaci di internalizzare la variabile ambientale nelle decisioni politiche.

A tale proposito rinvio alla lettura della tabella 4 che cerca di ricomporre il quadro di riferimento normativo ai fini della formazione del Ptc.

Le normative riportate – quale ritenute più significative - nello schema della tabella 4 allegata alla presente tesi, riguardano i settori coinvolti nella pianificazione, i piani e i programmi che secondo la direttiva dovrebbero essere sottoposti a Valutazione ambientale strategica.

In tale modo si è cercato di individuare per ogni settore le competenze provinciali, la compresenza di altri enti e i relativi piani, indicando poi i vincoli a cui la pianificazione provinciale deve attenersi (piani regionali o altri tipi di vincoli e/o forme di tutela e/o informazione e partecipazione).

VIII CONCLUSIONI

La Valutazione ambientale strategica prevista dalla Direttiva europea 42/01 sulla “Vas di piani e programmi” è recepita dalla Toscana dalla legge regionale 1/05 “Norme per il governo del territorio”. E’ introdotta all’interno del processo di formazione dei piani e programmi compreso il Ptc provinciale regolato dal processo di valutazione integrata.

La Vas toscana quindi, è individuata come un sub processo del processo di valutazione integrata che a sua volta – tolta la fase preliminare di preparazione del piano e del programma – si identifica nel vero e proprio processo di formazione del piano.

Coerentemente con quanto predisposto a livello europeo la normativa toscana predispone che la Vas sia eseguita, ma solo per gli strumenti della pianificazione (piano regionale di indirizzo territoriale, piano territoriale di coordinamento provinciale, piano strutturale comunale) e per gli atti di governo (il regolamento urbanistico regionale, i piani complessivi di intervento ed i piani attuativi e, qualora incidano sull’assetto costitutivo degli strumenti della pianificazione in vigore determinando modifiche o variazione di essi anche piani e i programmi di settore; gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata) e non per tutti quelli individuati dalla legislazione comunitaria.

Allo stesso tempo, la normativa regionale attribuisce alla provincia un ruolo istituzionale necessario alla sussidiarietà¹¹⁹ e al Ptc un valore di coordinamento sia verticale, sia orizzontale e dunque di tutti i piani presenti nel territorio che riguardano altri aspetti, di

¹¹⁹ S. Romagnoli, ricercatore università di Bologna, ILPTC di Livorno, Rassegna INU, 2004 e Programmazione socio economica della provincia di Livorno, 2004

competenza di altre autorità e di tutto il patrimonio naturale, culturale, insediativo, rurale, boschivo e sottoposto a vincolo idrogeologico dell'area vasta della provincia.

Ecco dunque che emerge una prima criticità: come vengono di fatto coordinate le diverse pianificazioni presenti sul territorio di competenza provinciale e di quelli di altri soggetti.

Un primo chiarimento arriva direttamente dalla legge regionale 1/2005 che ha avuto il merito di stabilire con estrema chiarezza che per ciascuno dei tre Enti che hanno responsabilità di governo del territorio (Regione, Provincia, Comune) esiste un doppio livello dell'azione: il livello che definisce i principi e che si identifica con il corrispondente strumento di pianificazione territoriale e quello che invece definisce i modi del governo, e che corrisponde agli atti di governo del territorio. Abbiamo quindi, un'individuazione molto più precisa rispetto al passato, del ruolo e dei compiti del piano di indirizzo territoriale (a livello regionale), del piano territoriale di coordinamento (a livello provinciale) e del piano strutturale (a livello del Comune). Questi tre strumenti stanno – sempre secondo la legge regionale - tra di loro in rapporto dialettico: si sostengono, si integrano e si arricchiscono l'uno con l'altro.

Poi ci sono gli atti del governo del territorio che sono quei procedimenti e strumenti, che consentono alla collettività e quindi al cittadino - attraverso le autorità che la rappresentano - di interagire con i processi del territorio. Sembra quindi che a ciascuno strumento di pianificazione territoriale corrisponda una filiazione di più atti di governo del territorio, ciascuno dei quali copre un preciso settore di interazione fra autorità pubblica e processi. In altre parole c'è un rapporto dialettico tra fermezza dello strumento e duttilità dell'atto.

Ecco dunque, che per quanto riguarda il paesaggio e gli immobili con notevole interesse pubblico sovracomunale il problema del coordinamento è superato perché questi costituiscono lo statuto del territorio della Provincia e del Ptc (di cui all'art. 5 della l.r. 1/2005) che ricomprende le invarianti strutturali del territorio (risorse, beni, regole dell'uso, livelli di qualità e prestazioni minime nel rispetto dello sviluppo sostenibile) da cui deriva in nucleo di regole, vincoli e prescrizioni con cui verificare la compatibilità di ogni altro atto di governo del territorio. Quindi in quanto tali saranno sottoposti alla Vas nel momento in cui lo è il Ptc perché, appunto, sua parte integrante. Naturalmente esiste un vincolo per l'amministratore provinciale cioè quello di rispettare il Ptc in quanto il suo statuto ha valenza di piano paesaggistico, ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo ai sensi dell'art. 143 comma 3 del Codice dei beni culturali.

Rimane però sospesa la questione per gli altri aspetti non inclusi nello statuto del Ptc. La legge regionale infatti, per l'aspetto del patrimonio insediativo dispone che il compito del Ptc sia quello di prevenire e di risolvere i fenomeni di degrado garantendo il rispetto dei

requisiti di qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità negli interventi di trasformazione del territorio.

Sul territorio provinciale operano diversi strumenti di programmazione, dotati o meno di risorse finanziarie. Tra quelli di derivazione comunitaria occorre far riferimento al PISL nell'ambito del Docup, ob.2, nonché dei PIC Interreg, Leader Plus (PAL del GAL Etruria, Equal. Di derivazione nazionale sono da menzionare i Patti territoriali di Livorno e Area livornese e quello della Val di Cornia e di derivazione regionale PLSS (Piani Locali di Sviluppo Sostenibile) della Val di Cecina e dell'Arcipelago toscano ex L.R. 48/99.

Non dotati di risorse finanziarie invece il Piano di azione di Agenda 21 locale e il Piano Territoriale di Coordinamento. Questo è tuttora sottoposto ad una procedura di aggiornamento motivata dalla necessità di adeguamento al Pit, di adeguamento della programmazione alle esigenze e alle nuove competenze della Provincia ossia, assumere la governance come metodo, integrare i diversi settori economici e introdurre in via sperimentale la valutazione ambientale strategica (Vas)¹²⁰.

Mentre per i settori riguardanti il patrimonio rurale, boschivo e sottoposto a vincolo idrogeologico dell'area vasta della provincia il legislatore regionale rimanda alle legge specifica.

Per tutti questi aspetti previsti dalla direttiva sulla vas relativi a mobilità e trasporti, energia, industria, esiste un piano/programma/progetto di sviluppo di settore, tranne che per le telecomunicazioni, così come esiste il Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (Pai) dei bacini dell'Arno e Toscana Costa disposto con atto consiliare n. 107 del 13 luglio 2006. Gli indirizzi contenuti in tali atti dovranno essere considerati al fine di una corretta pianificazione territoriale provinciale e coordinati con la stessa struttura del Ptc.

Per quanto riguarda la mobilità e i trasporti (materia di competenza della regione così come previsto dalla normativa statale) in Toscana esiste il Piano regionale della mobilità e logistica che è parte integrante del Pit. Il Pit approvato con delibera 72 del 24 luglio del 2007 dal Consiglio Regionale riporta infatti, un quadro aggiornato delle previsioni del Piano regionale della mobilità e logistica.

Dunque la provincia nel rispettare i disposti dello strumento di governo del territorio preposto e nella elaborazione del proprio piano potrà includere nel Pit le previsioni necessarie per la mobilità e la logistica in riferimento al territorio di sua competenza. La Provincia di Livorno ha scelto di integrare nel proprio Ptc anche questo aspetto.

In tema di rifiuti, le province appartenenti a ciascun Ambito territoriale ottimale (Ato) della Toscana secondo la legge regionale 25/98 "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica

¹²⁰ Vedi nota 1

dei siti inquinati” così come modificata dalla L.r. 61/07 “Modifiche alla legge regionale 18 maggio 1999 n. 25 e norme per la gestione integrata dei rifiuti” partecipano alla elaborazione del Piano interprovinciale (nella precedente normativa si parlava di piano provinciale) per la gestione dei rifiuti. Il Piano interprovinciale unico (perché ha valenza su tutto il territorio ricompreso nell’Ato e dunque per più province) è approvato da ciascuna provincia anche per stralci funzionali e tematici secondo le modalità della L.r. 1 /05 sul governo del territorio, ossia viene sottoposto alla valutazione integrata. Infatti il Piano interprovinciale dei rifiuti è un atto di governo del territorio.

Il Piano interprovinciale di gestione dei rifiuti ha effetti obbligatori e vincolanti per i piani industriali, il suo quadro conoscitivo integra quello del Ptc e determinate sue prescrizioni hanno effetto prescrittivi per le province. Infatti l’individuazione, i criteri e le localizzazioni delle zone idonee per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti; delle aree da adibire a centri di raccolta di veicoli a motore, rimorchi e simili; delle tipologie e il complesso degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti speciali anche pericolosi da realizzare; delle previsioni e della programmazione temporale in caso di variazione dei flussi interni alla provincia ed eventuali intese con le altre province per i flussi interprovinciali dei rifiuti o residui hanno effetti prescrittivi per la definizione di strategie dello sviluppo territoriale della provincia.

Dunque la provincia di Livorno parteciperà alla formazione e approvazione delle Piano interprovinciale dell’Ato Costa insieme alla provincia di Massa Carrara, Lucca e Pisa. Quando il piano interprovinciale di gestione dei rifiuti verrà elaborato e attuato, se il Ptc sarà già approvato e attuato, la Provincia dovrà in caso di incongruenza dei due piani e al fine di un loro corretto coordinamento procedere a variante secondo le modalità della l. r 1/05 cioè applicando la valutazione integrata e dunque la Vas.

Per quanto riguarda la materia energia la legge regionale 39/05 “Disposizioni in materia di energia” detta regole per il governo del territorio delle amministrazioni competenti in funzione dell’attività energetica. L’articolo 8 prevede che nel determinare i contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e dunque nell’elaborazione del Ptc la provincia deve rispettare prima di tutto le previsioni e le prescrizioni del Piano di indirizzo energetico regionale (Pier). Deve tener conto, cioè, dell’impatto delle previsioni in relazione ai fabbisogni energetici; delle esigenze di localizzazione degli impianti di produzione, trasporto e distribuzione di energia individuati dal Pier; degli indirizzi e delle prescrizioni contenuti nel Pier per la prevenzione dell’inquinamento luminoso; delle norme sulla progettazione e gestione degli impianti e delle norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici. Inoltre la provincia nell’esplicare la propria funzione deve tenere

conto delle linee ed impianti esistenti al fine di garantire il rispetto permanente delle norme e delle prescrizioni poste, anche ai sensi del titolo II della legge regionale 11 agosto 1999, n. 51 (Disposizioni in materia di linee elettriche ed impianti elettrici); deve individuare ambiti territoriali relativi alle reti, al loro sviluppo o risanamento, anche attraverso l'eventuale determinazione di appositi corridoi infrastrutturali per il trasporto e la distribuzione dell'energia.

Nel caso in cui i progetti dell'impianti per produzione, trasporto, trasmissione e distribuzione di energia, di impianti per lavorazione e stoccaggio di idrogeno, oli minerali e gas naturali e liquefatti, in qualunque forma, nonché di impianti di illuminazione esterna, siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale, l'autorizzazione viene rilasciata qualora si pervenga ad una variante degli strumenti stessi anche attraverso l'accordo di pianificazione previsto dall'articolo 21 della l.r. 1/2005.

Per l'industria il riferimento è al Progetto Integrato di sviluppo Locale (PISL) che discende dal Patto per lo sviluppo territoriale con cui la regione attua i previsti finanziamenti comunitari.

La Provincia dunque, al fine di formare il Ptc dovrà tener presente delle pianificazioni, delle programmazioni esistenti o in via di formazione compiute da altri enti competenti.

La provincia di Livorno sceglie di farlo attraverso accordi, tavole rotonde, conferenze di servizi e uffici disposti a ciò identificandoli come luoghi deputati per il confronto, la discussione e la decisione. Formula il piano d'azione locale che individua gli obiettivi e le azioni per la sostenibilità ambientale del territorio.

Sceglie poi di utilizzare lo strumento volontario di Agenda 21 Locale per istaurare un rapporto diretto con i cittadini; mette in rete i documenti al fine che qualsiasi soggetto interessato ne possa prendere atto; avvia un processo di dialogo con la popolazione istituendo il garante della comunicazione (non ancora formalmente nominato).

Ne consegue però, un'ulteriore interrogativo (strettamente connesso al primo): quali sono gli indicatori di riferimento comuni per una operazione di coordinamento, a partire dalle invarianti strutturali del territorio ex art. 3 della l.r. 1/2005.

Nella realtà dei fatti, non esistono ancora indicatori comuni condivisi, formalizzati e collaudati, non solo per l'armonizzazione delle varie pianificazione di settore, ma anche per la stessa formazione del rapporto ambientale e dunque per effettuare la stessa valutazione ambientale strategica. Sulla base della normativa però, possiamo ipotizzare che gli indicatori, i parametri e gli indici di riferimento per un corretto coordinamento delle pianificazioni possano essere individuati nell'ambito delle conferenze di servizi tra le

strutture tecniche e attraverso accordi di pianificazioni così come previsti dall'articoli 21 e 22 della L.r 1/05.

Esiste un'esperienza di contabilità ambientale avviata nel 2006. L'intenzione della Provincia è sicuramente quella di dare continuità a questo progetto in modo che si trasformi in una pratica annuale dell'amministrazione. Ma trattandosi di una fase sperimentale necessita ancora di ulteriori accorgimenti di miglioramento: un approfondimento di tutte le criticità e dei singoli aspetti presenti sul territorio e non solo dei grandi capitoli come è avvenuto nella fase sperimentale.

Lo strumento della contabilità ambientale sperimentato dalla provincia di Livorno non utilizza come suo indice l'impronta ecologica, ma il metodo Clear, che si basa su due livelli di rendicontazione: aree di competenza della provincia (ambiente naturale; risorse idriche; atmosfera, energia, rumore, elettromagnetismo; territorio e uso del suolo; attività produttive; trasporti e viabilità; rifiuti; informazione, educazione, formazione e partecipazione; gestione ambientale interna; altri impegni ambientali) e Ambiti di rendicontazione dove sono riportati: le politiche ambientali, gli interventi e le attività dell'Ente; gli indicatori fisici, per misurare gli impatti ambientali di tali politiche, interventi e attività; le spese ambientali, ossia le spese sostenute per attività di prevenzione, riduzione, eliminazione e monitoraggio dell'inquinamento, ripristino ambientale e gestione sostenibile del territorio.) . L'intero percorso dovrebbe, poi portare alla certificazione Emas dell'ente labronico.

Il problema però, sta proprio qui, nella presenza sul territorio di una molteplicità di realtà, di piani di settore e dunque di atti di governo ognuno disciplinato da specifica normativa. Un ente, quindi, che voglia applicare correttamente la disciplina sulla pianificazione e anche un singolo soggetto che voglia capire come funzionano le cose rischia di perdersi nella rete complessa delle leggi regionali, apparentemente sconnesse fra loro, ma che in realtà non lo sono. Molte normative – ci si riferisce naturalmente a quelle che riguardano lo stesso settore- rimandano a disposizioni contenute in altre normative che a sua volta rimandano a ulteriori disposizioni di altrettante normative. Il che sicuramente non agevola né il compito dell'amministratore/ pianificatore né quello del cittadino o del cultore della materia. Sicuramente però la legge regionale del 2005 ha il pregio di aver unito all'interno di un unico testo una serie di definizioni riguardanti materie determinate in normativa a se stante, ha cercato di coordinare i rapporti fra le varie realtà, fornendo gli strumenti per una corretta pianificazione. Un'azione di per se positiva perché comunque ha il merito di aver capito che la pianificazione del territorio e in un certo senso il governo del territorio determina la sostenibilità dello stesso.

Nel senso che attraverso una corretta strategia di pianificazione e dunque di governo del territorio è possibile contribuire alla sostenibilità non solo ambientale, ma anche sociale ed economica. L'indirizzare la pianificazione verso tale scopo comporta il ridisegnare anche gli schemi dell'economia regionale e indirizzarla. Per esempio, se si impongono limiti di costruzione o si definiscono linee guida per una costruzione improntata alla ecoefficienza e alla ecocompatibilità si indirizza anche verso nuovi modelli economici e occupazionali. Istituire delle figure professionali che sanno come installare un pannello solare o una caldaia progettata allo scopo del risparmio energetico, nonché diffondere e consolidare figure quali quelle dei mobility manager d'area e d'azienda, vuol sicuramente dire dare un indirizzo preciso alla economia e allo sviluppo.

Ed è proprio in questa direzione che si inserisce il Ptc in quanto strumento di gestione dell'area vasta sovra comunale e il lavoro portato avanti dalla provincia di Livorno.

IX. BIBLIOGRAFIA

Libri

Autori vari 1994, *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma

Commissione Europea, COM(2001) “*Libro Bianco sulla governance*” Bruxelles

Chambers N., Simmons C., Wackernagel M., 2002 “*Manuale delle impronte ecologiche: principi, applicazioni, esempi.*” Edizioni Ambiente

Galotto G., 2007, “*V.A.S. La valutazione ambientale strategica di piani e programmi, Il percorso a ostacoli della VAS: dall'Unione Europea alle regioni italiane*”, Ars Edizioni informatiche s.r.l

De Cesaris A. L. – Nespor S, 2003, “*Introduzione al diritto dell'ambiente*”, Azimut, Mondadori Università, Milano

Flori M., 2007, “*Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile: vecchia e nuova legislazione a confronto*”, Seminario di formazione AISRe-IRES-Piemonte, Progettare e Valutare la sostenibilità ambientale del territorio, Torino

Commissione Europea, 1999, “*Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions*” Bruxelles

Commissione Europea, 2001 “*Guidance on ELA*” Bruxelles.

Commissione Europea , 2001, “*SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making*” Bruxelles

Commissione Europea, 2001, sesto programma d'azione per l'ambiente della UE emanato “*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*” Bruxelles

Redazione del Web EuroPa Formez, 2001, Dossier Europa. *“La buona governance. Avvicinare l’unione europea ai cittadini: il ruolo delle regioni e degli enti locali”*

Riviste

Boscolo E. *“ La valutazione degli effetti sull’ambiente di piani e programmi nell’ordinamento comunitario e nelle prospettive di recepimento nazionale”* in RivistAmbiente

Corte Internazionale di Giustizia ILM 35 1996, *“Opinione consultiva sulla liceità della minaccia e dell’uso delle armi nucleari”*, Aja.

Lee e Walsh 1992 *“Strategie Environmental Assessment”* della rivista Project Appraisal del settembre

Milone A. 2006, *“Dlgs 152/06: le nuove norme in materia di Via e Vas”* in Ambiente e sviluppo n. 5, Ipsoa, Milano

Romagnoli S., 2004, *“Il PTC di Livorno e Programmazione socio economica della provincia di Livorno, 2004”* in Rassegna INU 2004

Sadler e Verhem 1996 *“Strategie Environmental Assessment”* Rivista Project Appraisal, n. 2

Thèrivel 1997 *“Strategie Environmental Assessment”* Rivista Project Appraisal, n. 4

Normativa di riferimento

Dir. Ue 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.

Dir. Ue. 85/337/CEE *“Valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati”* successivamente modificata dalla Direttiva del Consiglio 97/11/CE

Dir. Ue 90/313/CEE in materia di accesso alle informazioni in materia ambientale

Trattato europeo

Costituzionale italiana

Legge 1150/1942 *“Legge urbanistica”*

L. 241/1990 *nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*

Dlgs 112/1998 *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 592”*

Legge 400/1988 *“Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri”*

Dlgs 267/2000 *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”*

Legge 3/2001 *“ Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*

L. 108/2001 *“Ratifica della Convenzione di Aarhus”*

Dpr 327/2001 *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità”*

L. 131/03, *“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*

L. 11/2005 *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”*

Dlgs 152/06 *“Codice ambientale”*

Legge regionale Toscana 1/05 *“Norme per il governo del territorio”*

Legge regionale Toscana 69/2007 *“ Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*

Decreto del Presidente della Giunta Regionale 1 agosto 2006, n. 39/R *“Regolamento di attuazione delle disposizioni degli art. 19 e 20 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1. Istituzione del garante della comunicazione e disciplina delle funzioni”*

Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 9 febbraio 2007 n. 4/R *“Regolamento d’attuazione dell’articolo 11, comma 5, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme sul governo del territorio) in materia di valutazione integrata”*

Sentenze

Corte Costituzionale:; sent. n. 407/ 2002, sent.n. 536/2002, sent. n. 303/2003, sent. n. 196/04, sent. n. 259/2004, sent. n. 280/ 2004, sent. n. 398/2006

Corte di Giustizia europea: sent. C-40/07

Siti internet

www.apat.

www.arpat.it

www.bilancioecologico.it

www.clear.it

www.curia.europa.eu

www.europa.org

http://www.europa.formez.it/futuro_europa.html

www.governo.it

www.greenreport.it

www.minambiente.it

www.provincia.livorno.it

www.regione.toscana.it

www.uni.com

www.wikipedia.it

GLOSSARIO DELLE PAROLE CHIAVE

Accesso alla documentazione ambientale

E' uno strumento di verifica dell'operato dei pubblici poteri sull'attività di pianificazione che contraddistingue tutta la legislazione relativa alla gestione del territorio nelle sue diverse componenti e al rilascio delle autorizzazioni da parte degli enti preposti. Persegue gli obiettivi di trasparenza ed imparzialità fissati dall'art. 97 Cost. nella prospettiva di promuovere uno sviluppo economico sostenibile.

Il controllo dell'opinione pubblica sullo svolgimento delle attività amministrative diventa una condizione essenziale per realizzare gli obiettivi di trasparenza ed imparzialità

Agenda 21

Documento fondamentale approvato al Summit della Terra a Rio De Janeiro nel 1992, contenente un programma che si ripropone di tradurre i presupposti teorici dell'ambientalismo in azioni da attuarsi nei prossimi decenni (21 sta per Ventunesimo Secolo).

Agenda 21 Locale

Il documento di Agenda 21 riconosce un ruolo decisivo, nell'attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, alle comunità locali. A tutti gli Enti locali è rivolto un invito a realizzare una propria Agenda 21 Locale che traduca gli obiettivi generali di Agenda 21 in programmi e interventi concreti, specifici per ogni realtà territoriale.

Nel Capitolo 28 del Programma globale di azione sullo sviluppo sostenibile, si legge: "Poiché molti dei problemi (e delle relative soluzioni) affrontati da Agenda 21 hanno radici locali, la partecipazione e la cooperazione degli Enti locali sarà un fattore determinante nel raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità. Gli Enti locali progettano, realizzano e gestiscono le infrastrutture ambientali, economiche e sociali, controllano i processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamenti di livello locale e contribuiscono all'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. In quanto livello di governo più vicino ai cittadini, esse giocano un ruolo vitale nell'educare, attivare e informare il pubblico per la promozione dello sviluppo sostenibile".

Obiettivo prioritario delle Agenda 21 locali è portare avanti un programma d'azione capace di determinare effetti positivi sulle condizioni ambientali globali e che preveda un attivo coinvolgimento di tutti gli attori sociali, secondo forme innovative di informazione, di comunicazione, di partecipazione e di azione, dirette a conseguire una reale partnership sociale (Agenda 21, Capitolo 23).

Nel Capitolo 28 si legge infatti: "Ogni Ente locale deve dialogare con i propri cittadini, le organizzazioni e le imprese per la realizzazione di un'Agenda 21 Locale. La consultazione e la progressiva costruzione del consenso possono consentire agli Enti locali di imparare molte cose e di acquisire le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione finirebbe per accrescere la consapevolezza sui temi rilevanti dello sviluppo sostenibile".

Contabilità ambientale

La contabilità ambientale degli enti pubblici è un sistema contabile parallelo alla rendicontazione economica e finanziaria, riguardante nello specifico le tematiche ambientali di competenza diretta ed indiretta dell'ente. Ha lo scopo di integrare la variante ambientale nelle politiche amministrative.

La contabilità ambientale è uno strumento sviluppato per rileggere e interpretare le attività ambientali dell'ente e migliorare le politiche in direzione della sostenibilità. La redazione del bilancio ambientale consente di monitorare lo stato dell'ambiente e di valutare concretamente le conseguenze ambientali (positive o negative) delle principali attività dei Comuni e delle Province.

La contabilità ambientale rappresenta anche un mezzo di comunicazione con la comunità locale: si comunicano alla collettività i risultati ottenuti dalla pubblica amministrazione in campo ambientale nelle diverse politiche (attraverso la pubblicazione del bilancio verde), a fronte degli impegni assunti e pattuiti con comunità stessa.

La contabilità ambientale comprende una parte economica ed una fisica: i conti economici valutano le risorse naturali e le interazioni uomo/ambiente utilizzando come unità di misura la moneta e si basano sulla classificazione delle spese di un ente in relazione all'impatto sull'ambiente; mentre la parte fisica definisce lo stato dell'ambiente, attraverso la quantificazione delle risorse naturali disponibili e il grado di utilizzo da parte dell'uomo. Richiede l'impiego di indicatori ambientali e di sostenibilità, quali, ad esempio, gli ICE (Indicatori Comuni Europei per la sostenibilità urbana) o i metodi di calcolo dei consumi umani di risorse naturali (per esempio l'impronta ecologica o analisi dei consumi energetici).

Costi esterni

"I costi esterni sono i costi che ricadono sulla collettività che non sono sostenuti da chi li ha generati".

Definizione di costi esterni di un'attività:

$$C_{ext,i} = D_i - C_{intD_i}$$

dove:

D_i = *Danni prodotti dall'attività "i"*

C_{intD_i} = *Costi già sostenuti da "i" per ridurre D_i*

Si tratta di costi che ricadono sull'intera collettività sotto forma di danni (sanitari, ambientali, al patrimonio immobiliare, alle attività produttive e sociali) che non sono adeguatamente sostenuti nel processo decisionale riguardante la gestione di una certa attività, con la conseguenza che la struttura dei costi dell'attività stessa non trasmette in maniera ottimale le informazioni economiche che influenzano le decisioni, contribuendo in

questo modo al mantenimento di distorsioni nei mercati che impediscono un processo di avvicinamento all'ottimo sociale. (Andrea Malocchi)

Direttiva

Atto legislativo adottata dal Consiglio insieme con il Parlamento o dalla sola Commissione che ha come destinatari gli Stati membri della Comunità Europea. Il suo obiettivo principale è quello di avvicinare le legislazioni statali.

La direttiva vincola gli Stati membri per quanto riguarda il risultato da raggiungere, ma lascia loro la scelta della forma e dei mezzi per realizzare gli obiettivi comunitari nel quadro del loro ordinamento giuridico interno.

Se gli Stati membri non recepiscono la direttiva nel diritto nazionale o se il recepimento è incompleto o tardivo, i cittadini possono comunque far valere la direttiva in questione dinanzi ai tribunali nazionali.

Diritto all'informazione

E' rinvenibile nella Costituzione agli articoli: 21 (libertà di pensiero), 24 (libertà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi) e 113 (vede la giustizia come esigenza primaria dell'Amministrazione che deve essere tutelata dal Giudice amministrativo).

Nel diritto all'informazione amministrativa si riscontra una responsabilità diretta degli uffici della pubblica amministrazione. Il suo fondamento costituzionale è riconducibile nell'art. 97 Cost. secondo il quale i pubblici impiegati sono a servizio esclusivo della nazione e quindi dei cittadini.

Attraverso l'esercizio di tale diritto il cittadino informato delle disposizioni pubbliche, può rendersi partecipe dei programmi della pubblica amministrazione. Ciò pone il sistema amministrativo in uno stadio intermedio tra il cittadino e il potere politico, assicurando stabilità al sistema. Quindi quando il sistema assume informazioni, queste vengono trattate e poi trasferite al suo interno e all'esterno con il supporto della documentazione e l'utilizzo della comunicazione.

Effetti ambientali

Sono tutti quei mutamenti del e sul territorio dovuti e non alle azioni di programmazione e pianificazione che abbiano carattere primario, secondario, cumulativo, sinergico, a breve e a lungo termine, permanente e temporaneo, positivo e negativo.

EMAS (Environmental Management and Audit Scheme)

Sistema comunitario di ecogestione e di audit. Sistema di riferimento a livello comunitario per l'implementazione di Sistemi di Gestione Ambientale conformi al Regolamento CE n. 761/2001.

Governance

Modalità di negoziazione tra sfera pubblica, privata e/o altri attori caratterizzata da un complesso network di interdipendenza a diversi livelli di autorità. (Claudia Padovani)

Governo del territorio

Il "governo del territorio" è inteso come l'insieme delle attività relative alla conservazione, alla trasformazione, allo sviluppo e agli usi del territorio. Comporta una efficace cooperazione tra i diversi enti e soggetti a vario titolo competenti, non solo nella pianificazione propriamente detta, ma anche nelle politiche, programmazioni e pianificazioni specialistiche e settoriali appartenenti a materie differenziate, che siano esclusive o concorrenti (la tutela, valorizzazione e valutazione dell'ambiente e del paesaggio, la difesa e sicurezza del territorio, i trasporti e le infrastrutture, lo sviluppo

locale, etc.) e, soprattutto, in tutti i processi decisionali che incidono separatamente sul territorio e che troppo spesso sfuggono alla pianificazione impedendo il governo integrato del territorio stesso.

Impronta ecologica

Indicatore sintetico di sostenibilità ambientale in grado di stimare l'impatto che una popolazione ha sull'ambiente calcolando l'area di terreno produttivo necessaria per fornire, in modo sostenibile, tutte le risorse utilizzate e per riassorbire, sempre in modo sostenibile, tutte le emissioni prodotte.

Indicatori

Un indicatore è uno strumento utilizzato per rappresentare in modo sintetico e (per quanto possibile semplice) fenomeni complessi. L'Agenzia Europea per l'Ambiente ha individuato le tre funzioni principali degli indicatori ambientali in relazione ai processi decisionali: fornire informazioni sui problemi ambientali per mettere i responsabili nella condizione di valutarne la gravità; dare supporto allo sviluppo delle politiche di risposta necessarie e alla definizione delle priorità, attraverso l'identificazione degli elementi chiave di pressione sull'ambiente; monitorare gli effetti delle politiche di risposta.

Le cinque categorie di indicatori del modello DPSIR hanno il seguente ruolo:

D : le determinanti o driving forces , sono i fattori di fondo che influenzano una gamma di variabili pertinenti, quali, ad esempio, il numero di automobili per abitante; la produzione industriale totale, il PIL;

P : gli indicatori di pressione descrivono le variabili che direttamente causano i problemi ambientali. Ad esempio: emissioni tossiche, emissioni di CO₂, rumore causato dal traffico stradale, spazio occupato da una vettura in sosta;

S : gli indicatori di stato mostrano la condizione attuale dell'ambiente. Ad esempio: la concentrazione di piombo in aree urbane; i livelli acustici in prossimità di strade principali; la temperatura media globale;

I : gli indicatori di impatto descrivono gli effetti ultimi dei cambiamenti di stato. Ad esempio: la percentuale di bambini che soffrono di problemi sanitari causati da piombo; la mortalità da infarti provocati dalle emissioni acustiche; il numero di persone che muoiono di fame a causa delle perdite di raccolto determinate dal cambiamento di clima;

R : gli indicatori di risposta mostrano gli sforzi della società per risolvere i problemi. Ad esempio: la percentuale di automobili con marmitte catalitiche; massimo livello di emissioni acustiche consentite alle vetture; il livello dei prezzi della benzina; gettito fiscale per tasse sull'inquinamento; la quota di bilancio impegnato per la ricerca energetica solare.

Metodo clear

Il Metodo CLEAR (City and Local Environmental Accounting and Reporting) è stato definito attraverso il lavoro coordinato di 18 partner (Comuni e Province del nostro Paese insieme alla Regione Emilia Romagna e all'associazione internazionale Les Eco Maires) nell'ambito del progetto Clear Life ed è stato studiato per attuare la contabilità ambientale a livello di Province e Comuni.

Questo metodo propone una struttura contabile organizzata su due livelli di rendicontazione. Il primo livello è rappresentato dalle Aree di competenza, definite sulla base delle competenze ambientali che la legge attribuisce all'ente. Esse rappresentano i grandi temi rispetto ai quali rendere conto attraverso il bilancio ambientale e si diversificano a seconda dell'ente di riferimento (Provincia o Comune) perché diverse sono le competenze stesse.

Per le amministrazioni comunali sono individuate otto aree di competenza (verde urbano e tutela delle biodiversità; mobilità sostenibile; sviluppo urbano; risorse idriche; rifiuti; risorse energetiche, informazione, partecipazione, innovazione; altri impegni ambientali)

mentre per le province sono state individuate 10 macroaree (ambiente naturale; risorse idriche; atmosfera, energia, rumore, elettromagnetismo; territorio e uso del suolo; attività produttive; trasporti e viabilità; rifiuti; informazione, educazione, formazione e partecipazione; gestione ambientale interna; altri impegni ambientali). All'interno di ciascuna Area di competenza sono individuati gli Ambiti di rendicontazione dove sono riportati: le politiche ambientali, gli interventi e le attività dell'Ente; gli indicatori fisici, per misurare gli impatti ambientali di tali politiche, interventi e attività; le spese ambientali, ossia le spese sostenute per attività di prevenzione, riduzione, eliminazione e monitoraggio dell'inquinamento, ripristino ambientale e gestione sostenibile del territorio. Il metodo clear prevede la produzione di due report: il Bilancio Ambientale di Previsione e il Conto Consuntivo Ambientale sottoposti all'iter di approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi economico-finanziari dell'Ente.

Il Bilancio ambientale di previsione costituisce il punto di partenza per la redazione del consuntivo, che a sua volta rappresenta il punto di partenza per la redazione del Bilancio di previsione dell'anno successivo.

Il Bilancio di previsione contiene l'esplicitazione degli impegni strategici (di medio-lungo termine), degli obiettivi dell'anno, indica le risorse finanziarie e i target quantitativi riguardanti gli aspetti ambientali, mentre il Bilancio consuntivo costituisce la verifica a posteriori dell'attuazione di quanto dichiarato, della spesa ambientale effettivamente realizzata e degli effetti conseguenti, misurati dagli indicatori. Inoltre contiene il confronto dei target indicati nel bilancio di previsione con i dati rilevati a consuntivo per verificare l'efficacia delle politiche.

Monitoraggio

E' il controllo statale degli effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma allo scopo di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisi e di adottare le misure correttive opportune.

Ottemperanza alle norme di legge

Il rispetto delle prescrizioni previste dagli atti legislativi comunitari, nazionali e regionali.

Partecipazione

Consiste in azioni determinate volte al coinvolgimento del pubblico di tipo decisionale ad un determinato atto o processo. La partecipazione del pubblico alla partecipazione consiste nel prendere ed essere parte alle decisioni istituzionali che li coinvolgono.

Pianificazione Strategica

E' un nuovo modo di concepire la gestione degli "affari" della Pubblica amministrazione, una sorta di programmazione a lungo termine con obiettivi, finalità e criteri. Un metodo finalizzato a migliorare la qualità delle decisioni che vengono prese a qualsiasi livello pubblico.

Piano territoriale di coordinamento

Il Piano territoriale di coordinamento (Ptc) è un atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale ed è uno strumento di indirizzo e di coordinamento della politica del territorio di competenza provinciale.

Procedura di infrazione

La procedura d'infrazione costituisce uno strumento indispensabile per garantire il rispetto e l'effettività del diritto comunitario. La decisione relativa al suo avvio è una competenza esclusiva della Commissione, la quale - esercitando un potere discrezionale - può agire su

denuncia di privati, sulla base di un'interrogazione parlamentare o di propria iniziativa. Si articola in due fasi: pre-contenzioso e contenzioso

Fase del pre-contenzioso (art. 226 Trattato Ue)

Quando rileva la violazione di una norma comunitaria, la Commissione europea procede all'invio di una "lettera di messa in mora", concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. La violazione contestata può consistere nella mancata attuazione di una norma comunitaria oppure in una disposizione o in una pratica amministrativa nazionali che risultano con essa incompatibili.

Qualora lo Stato membro non risponda alla lettera di messa in mora nel termine indicato oppure fornisca alla Commissione risposte non soddisfacenti, quest'ultima può emettere un parere motivato con il quale cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffida lo Stato a porvi fine entro un dato termine.

Nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee contro lo Stato in questione (art. 226 Trattato CE, par. 2).

Si conclude così la fase del cd. "precontenzioso" ed inizia il giudizio.

Contenzioso (art. 228 Trattato Ue) o giudizio

La Corte accerta formalmente, mediante sentenza, l'inosservanza da parte dello Stato di uno degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario.

Se la Corte di Giustizia accerta che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato, questo è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, ponendo fine all'infrazione.

Se la Commissione ritiene che lo Stato non si sia conformato alla sentenza della Corte, essa avvia una procedura ex art. 228 del Trattato. In questa fase ciò che viene contestato allo Stato è un inadempimento ulteriore e autonomo, consistente nella mancata adozione dei provvedimenti necessari all'esecuzione della sentenza che ha accertato la violazione del diritto comunitario (es. modifica, abrogazione o introduzione di una disposizione normativa; recepimento di una direttiva; mutamento di una prassi amministrativa).

In base al paragrafo 2 dell'art. 228, nel parere motivato la Commissione, nel fissare un termine entro il quale lo Stato deve prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta, deve, altresì, precisare i punti sui quali lo Stato membro risulta inadempiente. Se lo Stato non si conforma al parere motivato, la Commissione può adire la Corte di Giustizia, specificando l'importo delle sanzioni di cui chiede l'inflizione. Le sanzioni consistono in una somma forfetaria e in una penalità di mora, adeguate alla gravità e alla persistenza dell'inadempimento.

Strumenti economici

Strumenti economici per le politiche ambientali: fiscali, incentivi/sussidi, creazione di mercati, permessi di emissione, ecc.;

Sussidiarietà

Criterio di ripartizione e di attribuzione di competenze a vari livelli e criterio per l'esercizio di competenze al quale concorrono più poteri.

Nel contesto comunitario il principio di sussidiarietà (definito dall'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea) mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino e verifica che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l'Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato.

Nel contesto nazionale del principio di sussidiarietà la Costituzione italiana ne fa uso in tre diverse contesti: ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo territoriale ed i relativi enti; come principio ispiratore dell'attività dei pubblici poteri intese a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini singoli ed associati; come principio, che unitamente al principio di leale collaborazione, deve essere seguito nell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo nei confronti degli enti territoriali e deve essere rispettato dal legislatore nel dettare la disciplina di detti poteri. In tutti questi contesti il principio di sussidiarietà viene ad incidere sulla dislocazione o sull'esercizio della funzione ovvero sullo svolgimento dell'attività amministrativa. In ambito nazionale è possibile individuare la sussidiarietà verticale e quella orizzontale.

Il principio di sussidiarietà verticale riguarda direttamente le amministrazioni pubbliche dando luogo ad una riaffermazione dei principi di decentramento e di autonomia locale e rendendo flessibili, i rapporti fra organizzazioni pubbliche dal punto di vista funzionale delle competenze stabilite per legge in base ai principi costituzionali.

Il principio di sussidiarietà orizzontale opera sul versante dei rapporti fra amministrazione pubblica e iniziativa privata e mira a valorizzare la sfera privata come espressione di interesse generale limitando l'espansione della sfera pubblica sia sul versante organizzativo sia su quello funzionale.

Sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile è il frutto del tentativo di costruire una mediazione fra i divergenti interessi di Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo sul tema della protezione ambientale, tema che, dopo la Conferenza di Stoccolma del 1972 delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, si impose come dovere prioritario per tutti i paesi. E proprio con l'intento di garantire che la protezione dell'ambiente e lo sviluppo siano da considerarsi obiettivi compatibili e quindi nel tentativo di ricomporre il contrasto fra i due concetti è stato coniato il termine sviluppo sostenibile.

Dunque, lo sviluppo o meglio la produzione si dice sostenibile: quando riduce al minimo l'uso delle risorse non rinnovabili; quando rispetta il patrimonio naturale; quando non compromette i processi naturali; quando non rilascia più sostanze inquinanti di quanto l'ambiente possa assorbire; quando non usa le risorse rinnovabili ad un ritmo superiore rispetto alla capacità di rigenerazione della stessa risorsa.

Territorio

Come ambiente dell'uomo è "prodotto attraverso un dialogo, una relazione fra entità viventi, l'uomo stesso e la natura, nel tempo lungo la storia"; "ha carattere, personalità, identità, percepibilità nei segni del paesaggio" (Magnaghi)

Valutazione Integrata

La valutazione integrata prevista dalla legge regionale Toscana 1/2005 è un processo all'interno del quale viene effettuata la valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio di competenza regionale, provinciale e comunale compresi gli adempimenti riferiti ai siti di interesse regionale o comunitario.

E' il processo che evidenzia nel corso della formazione degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo le coerenze interne ed esterne degli stessi e la valutazione degli effetti attesi che ne derivano sul piano ambientale, territoriale, economico, sociale e sulla salute umana considerati nel loro complesso.

Il processo è costituito da tre fasi: la partecipazione di soggetti esterni all'amministrazione precedente e la messa a disposizione delle informazioni; il monitoraggio degli effetti

attraverso l'utilizzo di indicatori predeterminati; la valutazione ambientale strategica prevista dalla direttiva Ue.

VAS

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è un processo finalizzato a integrare considerazioni di natura ambientale nei piani e nei programmi.

VIA

La Valutazione d'Impatto Ambientale è un procedimento amministrativo volto a prevedere gli effetti diretti e indiretti sull'ambiente di progetti pubblici e privati.

X. ALLEGATI

Tabella 1 *Disposizioni normative concernenti l'attuazione regionale della direttiva 2001/42/CE nelle altre regioni*

Regione	Atto normativo	Titolo
Abruzzo	Delib.G.R. 7 novembre 2003, n. 967 L.r. 27/ 2006	Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Modalità organizzative <i>Apporta modifiche al documento "Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali" di cui alla Delib. G.R. n. 119/2002</i> Disposizioni in materia ambientale <i>Istituisce all'art. 11 l'autorità ambientale competente per la VAS nella persona del Direttore della Direzione Parchi, Territorio, Ambiente ed Energia della Giunta regionale</i>
Basilicata	L. r. 48/2000	Norme di riassetto dell'organizzazione amministrativa regionale <i>art. 6 il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NRVIP) svolge funzioni per l'indirizzo ed il raccordo per l'applicazione della valutazione ambientale strategica (VAS)</i>
Provincia autonoma di Bolzano	L. p. 7/1998	Valutazione d'impatto ambientale
Calabria	L.r. 19/2002 Delib. G.R. 5/2005	Norme per la tutela, governo e uso del territorio. Legge urbanistica Art. 10: Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale Approvazione linee guida art. 17 comma 5 l.r. 19/2002
Campania	Delib. G.R. 12 marzo 2004 – n. 421 Delibera Giunta n. 34 del 18 gennaio 2006, la Regione Campania ha.	Approvazione disciplinare delle procedure di valutazione di impatto ambientale – valutazione d'incidenza, Screening, "sentito" – valutazione ambientale strategica Approvazione dei criteri metodologici per la sperimentazione volontaria della valutazione ambientale strategica applicata alle infrastrutture energetiche
Emilia Romagna	L.r. 20/2000 Delib. C.R. 173/2001 L.r. 26/04	Disciplina generale sulla tutela del territorio Art.5 valutazione di sostenibilità e monitoraggio dei piani Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento tecnico sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e

		sulla conferenza dei piani. Disciplina della programmazione energetica territoriale e altre disposizioni in materia di energia
Friuli Venezia Giulia	L. r. 11/2005 DGR 1961 DD. 03/08/2005	Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE
Lazio	Delib.G.R. 21-11-2002 1516	Recepimento della Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di piani e programmi
Liguria	L.r 36/1997 L.r 22/2007	Legge urbanistica regionale Art 11 Quadro strutturale Legge regionale sull'energia Art 4 sottoposizione del Prae alla Vas
Lombardia	L.r. 12/2005 Delibera C.R. n. 8/1563 del 22/12/2005 .	Legge per il governo del territorio che recepisce la direttiva 2001/42/Ce Articolo 4 "Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi", in attuazione dell'art. 4 della sul governo del territorio e della Direttiva Ue 2001/42, relativa alla valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi urbanistici che determinano significative trasformazioni territoriali
Marche	L.r 6/2004 Delib. 936/2004	Disciplina delle aree a rischio di crisi ambientale Art. 4 norme urbanistiche Approvazione delle linee guida per la predisposizione del rapporto ambientale sugli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale che riguardino territorio ricompresi in tutto o in parte all'interno di aree dichiarate ad elevato rischio di crisi ambientale
Piemonte	L.r 40/1998	Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e la procedura di valutazione
Puglia	L.r. 11/2001	Norme sulla valutazione di impatto ambientale Titolo III Ipatto ambientale di atti normativi, piani e programmi
Sardegna	L. r. 9 /2006	Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Art. 48 e 49 definiscono le competenze per la VAS a livello regionale, provinciale e comunale
Sicilia	Decreto Assessoriale – Assessorato del Territorio e dell'Ambiente – 7 Luglio 2004 Dec.Ass. 24 gennaio 2005	Disposizioni relative alla valutazione ambientale strategica su strumenti di programmazione e di pianificazione inerenti le materie indicate nell'art. 3, paragrafo 2°) della direttiva 2001/42/CE Modifica del Dec.Ass. 7 luglio 2004, n. 748, concernente disposizioni relative alla valutazione ambientale strategica su strumenti di programmazione e di pianificazione inerenti le materie indicate nell'art. 3, paragrafo 2a), della direttiva 42/2001/CE
Provincia autonoma di Trento	L.p. 2/.2007	Valutazione ambientale per piani e progetti. Art 10 Prevista procedura specifica per i piani urbanistici comunali.
Umbria	L.r 28/1995 L.r. 2/2000 Delib. G.R. 208/2005	Norme in materia di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica Norme per la disciplina di attività di cava e per il riuso di materiale provenienti da demolizione Protocollo di intesa tra regione e GRTN per l'applicazione della Vas alla pianificazione elettrica regionale
Valle d'Aosta	L.r. 11/2004	Norme per il governo del territorio Art. 4 Vas degli strumenti di pianificazione territoriale
Veneto	Lr.. 11/2004	Norme per il governo del territorio – art.4 Valutazione ambientale strategica (VAS) degli strumenti di pianificazione territoriale <i>art. 46 attività di indirizzo</i>

Normativa	Rubrica	Articolo e/o argomento di riferimento
L.R. 16/1/1995, n. 5 B.U. Toscana 20 gennaio 1995, n. 6, parte unica	Norme per il governo del territorio.	<p>ARTICOLO 5 (Norme generali per la tutela e l'uso del territorio)</p> <p>1. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale si conformano ai principi generali di cui ai seguenti commi.</p> <p>2. Gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale assicurano l'adempimento delle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale.</p> <p>3. Nessuna risorsa naturale del territorio può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente. Le azioni di trasformazione del territorio sono soggette a procedure preventive di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali del territorio.</p> <p>ARTICOLO 8 (Verifica di compatibilità)</p> <p>1. Le prescrizioni di carattere territoriale degli atti regionali di programmazione settoriale sono preventivamente sottoposte, al fine di assicurare il massimo coordinamento delle politiche territoriali, ad una verifica tecnica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio, con esplicito riferimento agli effetti sulle risorse naturali.</p>
D.P.G.R. 14/12/1998 Pubblicata nel B.U. Toscana 10 febbraio 1999, n. 15, S.S. n. 6.	Istruzioni tecniche per la valutazione degli atti di programmazione e di pianificazione territoriale di competenza degli Enti Locali ai sensi della L.R. 16 gennaio 1995, n. 5.	<p>“le istruzioni tecniche [...] devono dettare: criteri e le regole tecniche per l'analisi e la valutazione degli atti di programmazione territoriale, stabilendo altresì la documentazione che ne costituisce parte integrante ai fini di favorire la omogeneità dei criteri metodologici e l'efficacia dell'azione amministrativa;</p> <p>“Le istruzioni tecniche sono propriamente disciplinate dall'art. 13 il quale dispone che la Giunta Regionale, approva le istruzioni tecniche che debbono essere osservate nella redazione degli atti di programmazione e di pianificazione territoriale. Le istruzioni, ai sensi dell'art. 3, al fine di garantire collaborazione fra strutture tecniche della Regione e degli Enti Locali”</p>
L.R. 11/08/1999, n. 49 Pubblicata nel B.U. Toscana 20 agosto 1999, n. 26.	Norme in materia di programmazione regionale.	<p>ARTICOLO 10 Piani e programmi regionali di attuazione.</p> <p>1. Le strategie di intervento individuate dal programma regionale di sviluppo e specificate dai documenti di programmazione economica e finanziaria sono attuate tramite piani o programmi, aventi carattere settoriale o intersettoriale, che di norma fanno riferimento a leggi di spesa. I relativi modelli analitici sono deliberati dalla Giunta regionale...</p> <p>6. Gli atti regionali di pianificazione territoriale prevalgono comunque, relativamente alla disciplina sull'uso del territorio, sugli altri atti del procedimento di programmazione</p> <p>Art. 16 Valutazione, monitoraggio e verifica.</p>

Normativa	Rubrica	<p>Articolo</p> <p>e/o argomento di riferimento</p>
		<p>1. I piani e 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.</p> <p>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 del 27 giugno 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. <u>Gli esiti della valutazione formano parte integrante degli atti di programmazione.</u></p> <p>3. I piani e programmi di cui all'articolo 10 sono soggetti a monitoraggio e valutazione dei risultati delle politiche. A tali fini, essi evidenziano gli obiettivi, le azioni, le risorse, i risultati attesi e i relativi indicatori di efficienza ed efficacia. La verifica dello stato di realizzazione dei piani e programmi è oggetto dei documenti di monitoraggio e valutazione di cui all'articolo 10-bis, comma 3.</p> <p>4. Le fasi del ciclo di programmazione corrispondenti al periodo di validità del PRS e l'attuazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria sono oggetto di monitoraggio strategico generale. In tale ambito, la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio regionale, unitamente al DPEF, un rapporto generale di monitoraggio sullo stato di attuazione delle politiche di intervento, con l'indicazione delle risorse previste ed utilizzate e degli indicatori definiti dal DPEF</p> <p>NOTA: Articolo così sostituito dall'art. 17, L.R. 15 novembre 2004, n. 61. Il testo originario era così formulato: «Art. 16. Monitoraggio e valutazione.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le fasi del ciclo di programmazione corrispondenti al periodo di efficacia del Programma regionale di sviluppo e l'attuazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria sono oggetto di monitoraggio, le cui risultanze sono esaminate, con periodicità concordate, con i soggetti della concertazione. 2. La Giunta regionale, d'intesa con gli enti locali, definisce il sistema integrato di monitoraggio degli atti della programmazione regionale e locale. 3. Il monitoraggio è attivato previa analisi di fattibilità ed è funzionale alle valutazioni di efficienza e di efficacia, i cui parametri fanno parte integrante dei piani e programmi e ne accompagnano l'attuazione come fattori essenziali della loro qualità. Ai fini delle analisi valutative, i piani e programmi evidenziano le attività, le scadenze temporali, i risultati attesi e i relativi indicatori di efficienza ed efficacia, secondo gli appositi modelli analitici deliberati dalla Giunta regionale.».
<p>L.R. 15/11/2004, n. 61 Pubblicata nel B.U. Toscana 24 novembre 2004, n. 46, parte prima.</p>	<p>Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale), alla L.R. 18 novembre 1994, n. 88 (Norme per il sostegno delle attività di educazione e formazione alla musica e al canto corale), alla L.R. 30 luglio 1997, n. 55 (Interventi</p>	<p>Art. 17 Sostituzione dell'articolo 16 della L.R. n. 49/1999.</p> <p>1. L'articolo 16 della L.R. n. 49/1999 è sostituito dal seguente: "Art. 16 Valutazione, monitoraggio e verifica.</p> <p>1. I piani e 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.</p> <p>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 del 27 giugno 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Gli esiti della valutazione formano parte integrante degli atti di programmazione.</p> <p>3. I piani e programmi di cui all'articolo 10 sono soggetti a monitoraggio e valutazione dei risultati delle politiche. A tali fini, essi</p>

Normativa	Rubrica	Articolo e/o argomento di riferimento
	per la promozione di una cultura di pace), alla L.R. 23 marzo 1999, n. 17 (Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato internazionale, a livello regionale e locale).	evidenziano gli obiettivi, le azioni, le risorse, i risultati attesi e i relativi indicatori di efficienza ed efficacia. La verifica dello stato di realizzazione dei piani e programmi è oggetto dei documenti di monitoraggio e valutazione di cui all'articolo 10-bis, comma 3. 4. Le fasi del ciclo di programmazione corrispondenti al periodo di validità del PRS e l'attuazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria sono oggetto di monitoraggio strategico generale. In tale ambito, la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio regionale, unitamente al DPEF, un rapporto generale di monitoraggio sullo stato di attuazione delle politiche di intervento, con l'indicazione delle risorse previste ed utilizzate e degli indicatori definiti dal DPEF."
L.R. 3/01/2005, n. 1 Pubblicata nel B.U. Toscana 12 gennaio 2005, n. 2, parte prima.	Norme per il governo del territorio	Art. 1 Oggetto e finalità della legge. Comma 3: Le disposizioni di cui al titolo II, capo I della presente legge sono dettate anche in attuazione della 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). TITOLO II Norme procedurali comuni Capo I - Valutazione integrata di piani e programmi Art. 11 Disposizioni generali. Art. 12 I raccordi tra gli atti del governo del territorio Art. 13 Il monitoraggio degli effetti. Art. 14 Criteri per l'applicabilità della valutazione integrata.
D.P.G.R. 21/02/2005, n.289 Pubblicata nel B.U. Toscana 16 marzo 2005, n. 11, parte seconda.	Approvazione della circolare recante: Indicazioni per la prima applicazione delle disposizioni della L.R. 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il Governo del Territorio) in ordine ai procedimenti comunali .	12) Precisazioni in ordine alla valutazione degli effetti ambientali che deve essere effettuata in riferimento agli strumenti e agli atti non ancora adottati al momento dell'entrata in vigore della L.R. n. 1/2005. L'articolo 3, comma 3 della l.r.1/2005 dispone che tutte le "azioni di trasformazione sono soggette a procedure di valutazione degli effetti ambientali previste dalla legge". Pertanto, pur in assenza del regolamento di cui all'articolo 11 della l.r.1/2005, anche alla luce della Direttiva 2001/42 CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, tutti gli strumenti e gli atti, comprese le varianti al vecchio strumento urbanistico, devono essere corredati della valutazione degli effetti ambientali , già oggetto, peraltro, dell'articolo 32 della l.r. 5/1995 ed altresì della delibera della Giunta regionale 14 dicembre 1998, n.1541. Devono essere corredati della suddetta valutazione gli strumenti, gli atti e le varianti avviati e non ancora adottati.
D.P.G.R. 2/11/2006, n. 51/R. Pubblicata nel B.U. Toscana 7 novembre 2006, n. 33	Regolamento di disciplina dei processi di valutazione integrata e di valutazione ambientale degli strumenti di programmazione di competenza della Regione in attuazione dell'articolo 16 della legge regionale 11 agosto 1999, n. 49 (Norme in materia di programmazione regionale) e dell'articolo 11	Capo I. Disposizioni generali. Sezione I. Oggetto, ambito di applicazione, e responsabilità. Art. 1 - Oggetto e ambito di applicazione Art. 2 - Definizioni Art. 3 - Processo di valutazione integrata e sue fasi Art. 4 - Ambito di applicazione della valutazione ambientale Art. 5 - Organi competenti Sezione II. Partecipazione e consultazioni Art. 6 - Forme di partecipazione per la valutazione integrata Art. 7 - Consultazioni per la valutazione ambientale Art. 8 - Strumenti di pianificazione territoriale

Normativa	Rubrica	<p>Articolo</p> <p>e/o argomento di riferimento</p>
	<p>della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).</p>	<p>Capo II. Valutazione: prima fase o programma e della seconda fase della</p> <p>Sezione I. Valutazione integrata della proposta iniziale del piano o programma e del relativo processo di formazione</p> <p>Art. 9 - Contenuto della proposta iniziale del piano o programma e della prima fase della valutazione</p> <p>Art. 10 - Analisi di fattibilità</p> <p>Art. 11 - Valutazione di coerenza esterna</p> <p>Art. 12 - Verifica preventiva per la valutazione ambientale</p> <p>Sezione II. Procedimento</p> <p>Art. 13 - Proposta iniziale di piano o programma: primo esame e validazione del NURV</p> <p>Art. 14 - Primo parere del CTP, adozione della Giunta regionale ed informazione al Consiglio regionale</p> <p>Art. 15 - Avvio della prima fase del processo di partecipazione</p> <p>Capo III. Valutazione: seconda fase</p> <p>Sezione I. Valutazione integrata della proposta intermedia di piano o programma</p> <p>Art. 16 - Contenuto della proposta intermedia di piano o programma e della seconda fase della valutazione</p> <p>Art. 17 - Valutazione di coerenza interna</p> <p>Art. 18 - Analisi di fattibilità . nanziaria</p> <p>Art. 19 - Valutazione degli effetti attesi</p> <p>Art. 20 - Definizione del sistema di monitoraggio e valutazione in itinere ed ex post</p> <p>Art. 21 - Rapporto ambientale</p> <p>Sezione II. Partecipazione e consultazioni</p> <p>Art. 22 - Proposta intermedia di piano o programma: secondo esame e validazione del NURV</p> <p>Art. 23 - Secondo parere del CTP ed adozione della Giunta regionale</p> <p>Art. 24 - Avvio della seconda fase del processo di partecipazione</p> <p>Sezione III. Approvazione del piano o programma</p> <p>Art. 25 - Procedure ai . ni dell'approvazione del piano o programma</p> <p>Art. 26 - Informazione circa la decisione</p> <p>Capo IV. Valutazione: fase unica</p> <p>Art. 27 - Processo semplificato</p> <p>Capo V. Disposizioni transitorie</p> <p>Art. 28 - Disposizioni di prima applicazione</p> <p>Art. 29 - Procedimenti in itinere.</p>
<p>D.P.G.R. 9/02/2007, n. 4/R. Pubblicato nel B.U. Toscana 14 febbraio 2007, n. 2, parte prima.</p>	<p>Regolamento di attuazione dell'articolo 11, comma 5, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) in materia di valutazione integrata.</p>	<p>Art. 1. Oggetto.</p> <p>Art. 2. Ambito di applicazione.</p> <p>Art. 3. Definizioni.</p> <p>Art. 4. Processo di valutazione integrata.</p> <p>Art. 5. Valutazione iniziale.</p> <p>Art. 6. Valutazione iniziale di coerenza.</p>

Normativa	Rubrica	Articolo e/o argomento di riferimento
		Art. 7. Valutazione intermedia. Art. 8. Valutazione intermedia di coerenza interna. Art. 9. Valutazione degli effetti attesi. Art. 10. Relazione di sintesi. Art. 11. Varianti. Art. 12. Partecipazione. Art. 13. Efficacia differita.

Tabella 3 *Processo di formazione del Ptc e i documenti prodotti durante l'iter*

Denominazione della fase	Sottofase	Prodotto
1. fase preliminare	<p>Presentazione degli studi preparatori per il Ptc;</p> <p>Avvio del procedimento di adeguamento del Ptc;</p> <p>Predisposizione documento preliminare;</p> <p>Esame documento preliminare da parte dell'organo tecnico competente individuato dalla provincia</p> <p>Adozione Giunta Provinciale e trasmissione al Consiglio Provinciale e risoluzione consiliare</p>	Documento preliminare
2. fase di formazione	<p>Avvio percorso elaborazione prima bozza ed individuazione processo di valutazione integrata;</p> <p>Predisposizione prima bozza, esame intermedio ed approvazione da parte dell'organo tecnico.</p> <p>Avvio fase di confronto istituzionale e generale ed informazione esterna.</p> <p>Avvio elaborazione seconda bozza, del rapporto di valutazione integrata e del rapporto di valutazione;</p> <p>Presentazione seconda bozza, esame e approvazione organo tecnico Avvio processo finale di confronto istituzionale, generale</p> <p>Informazione esterna;</p> <p>Presentazione proposta finale, trasmissione organo tecnico, Giunta Provinciale e per approvazione al Consiglio</p>	<p>♦Rapporto di valutazione (avvio redazione);</p> <p>♦Prima bozza di Piano</p> <p>Rapporto di valutazione (termine redazione)</p> <p>♦ Rapporto di valutazione integrata</p> <p>♦ Seconda bozza di Piano</p> <p>Proposta definitiva di Piano</p>
3. fase di attuazione	Valutazione e monitoraggio	Documento di valutazione e monitoraggio

[illegible]

