

**Simona Tondelli**

PhD, è ricercatore confermato in Tecnica e Pianificazione Urbanistica e professore aggregato di Tecnica Urbanistica presso la Scuola di Ingegneria e Architettura dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna. La sua attività di ricerca riguarda in particolare l'integrazione dei principi di sostenibilità all'interno degli strumenti di pianificazione.

L'esperienza della VAS in Emilia-Romagna *SEA experiences in Emilia-Romagna Region*

La Vas, introdotta con la Direttiva 42/2001, è lo strumento principale per la progressiva implementazione del principio di sostenibilità nei piani e nei programmi, anticipato, in Emilia-Romagna, dall'introduzione nella legge urbanistica regionale n. 20/2000 della Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani (Valsat). Il presente contributo illustra sinteticamente le caratteristiche dei processi di valutazione ambientale strategica condotti in Emilia-Romagna, anche con riferimento alle modifiche normative a livello nazionale e al relativo recepimento regionale, dal punto di vista sia delle procedure, sia dei contenuti. In conclusione, si tracciano alcune considerazioni in merito all'efficacia delle pratiche di valutazione dei piani condotte in Emilia-Romagna dal 2000 ad oggi, nel tentativo di delineare alcuni indirizzi per una sua sempre più efficace implementazione.

SEA, which has been introduced by EU directive n. 42/2001, is the main tool for integrating sustainability in plans and programs; this tool has been anticipated, in Emilia-Romagna Region, by the Valsat (Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani, Environmental and Spatial Sustainability Assessment), which has been introduced by the regional urban planning act n. 20/2000.

This paper describes the characteristics of SEA processes that have been conducted in Emilia-Romagna since year 2000, considering national regulations and their regional implementation, with reference both to procedures and to contents. In conclusion, the effectiveness of the assessment processes carried on in Emilia-Romagna is discussed and some suggestions for improving SEA implementation are proposed.

Parole chiave: strategic environmental assessment; urban planning; sustainable urban development
Keywords: strategic environmental assessment; urban planning; sustainable urban development

L'adozione, all'interno della pianificazione del territorio, dei significati della sostenibilità, ha reso necessario un rinnovamento della pratica urbanistica alle varie scale, di cui è parte significativa la Valutazione ambientale strategica (Vas), che prevede la stringente integrazione degli obiettivi ambientali in tutte le politiche di sviluppo.

Come è ben noto, la Direttiva 42/2001 prefigura uno strumento con natura endoprocedimentale, un processo che in letteratura è stato variamente definito come interattivo, incrementale, integrato, ciclico, di autoapprendimento, intersettoriale e multidisciplinare [Micelli, 2001; Brunetta, 2002; Tondelli, 2003; Zoppi, 2003; Fidanza e Bertini, 2006]; si

tratta in pratica di una continua azione di valutazione e verifica del processo decisionale e di attuazione del piano condotta internamente al processo di piano, il cui scopo non è quello di ottenere un "giudizio" o un'autorizzazione, ma di integrare le questioni ambientali all'interno del piano stesso, attuando una progressiva presa di coscienza degli effetti delle scelte in esso contenute. Si può affermare, in breve, che la Vas introduce *un modo diverso - e ambientalmente consapevole - di costruire e attuare il piano.*

In Emilia-Romagna, il recepimento della Vas, avvenuto formalmente con la legge regionale 9/2008, è stato probabilmente più semplice rispetto ad altre realtà regionali, in quanto

questo strumento si è inserito all'interno di un percorso di sperimentazione in materia di valutazione della sostenibilità dei piani già avviato da alcuni anni. La Vas era infatti già stata anticipata nei contenuti con l'introduzione, all'interno della legge urbanistica regionale n. 20/2000, della Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale dei piani urbanistici e territoriali (Valsat), avente lo scopo di evidenziare i potenziali impatti negativi delle scelte operate e di indicare le misure atte a impedirli, ridurli o compensarli, al fine di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte e delle azioni individuate dal piano stesso. Peraltro, la coincidenza tra Vas e Valsat, sempre assunta nella prassi da chi

ha operato in Emilia-Romagna fin dal 2000, è stata formalmente e definitivamente sancita dal legislatore regionale con le modifiche apportate alla legge urbanistica regionale dalla legge 6/2009.

Diversa è invece la questione se si guarda alle *procedure*, rispetto alle quali il D.lgs. 4/2008, pur approvato in forte ritardo rispetto alla Direttiva e pur essendo stato oggetto di numerose riscritture e correzioni, ha introdotto degli elementi controversi, assimilando il processo di Vas a quello della più consolidata Valutazione di impatto ambientale (Via) e andando in questo modo a tradire l'originale ruolo della Vas.

Il presente contributo illustra sinteticamente

le caratteristiche dei processi di valutazione ambientale strategica condotti in Emilia-Romagna, anche con riferimento alle modifiche normative a livello nazionale e al relativo recepimento regionale, dal punto di vista sia delle procedure, sia dei contenuti. In conclusione, si tracciano alcune considerazioni in merito all'efficacia delle pratiche di valutazione dei piani condotte in Emilia-Romagna dal 2000 ad oggi, nel tentativo di delineare alcuni indirizzi per una sua sempre più efficace implementazione.

LE PROCEDURE

Al di là di una finalità generale comune, ossia "garantire che l'attività antropica sia

compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile" [D.Lgs.4/2008, ART. 4], Vas e Via sono strumenti molto diversi, per oggetto (piano vs. progetto), scala (ampia vs. dettagliata e specifica), tempi (medio-lungo vs. medio-beve periodo), natura dell'azione (strategica vs. operativa), effetti (sinergici e cumulativi vs. puntuali) e obiettivi. Infatti, mentre la Vas deve garantire l'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, adozione e approvazione di piani e programmi, al fine di una più consapevole ed esplicita scelta delle politiche e delle azioni del piano che garantiscono il perseguimento della sostenibilità, la Via è una procedura autorizzativa in base alla quale un soggetto

pubblico o privato (proponente) si pone lo scopo di ottenere, da parte di un ente terzo (l'autorità competente), un giudizio di ammissibilità di un intervento.

Il parallelismo forzato tra le procedure della Via e della Vas introdotto dalla normativa italiana, con la separazione, anche per quest'ultima, dei ruoli tra chi progetta il piano (Autorità procedente) e chi ne valuta la sostenibilità (Autorità competente), rischia di far perdere alla Vas la sua natura processuale (*valutazione nel piano*) e di portare alla definizione di una procedura di Vas analoga a quella già codificata per la Via (*valutazione del piano*), senza però che questo trovi una giustificazione nella necessità di un atto autorizzativo, redatto da un'autorità terza ed imparziale, come è per la Via.

La logica separazionista in base alla quale si attribuisce la "valutazione" del Rapporto ambientale ad un ente *altro* rispetto a quello che ha la responsabilità dell'elaborazione e approvazione del piano, non trova infatti giustificazione nel *principio di terzietà*, del tutto condivisibile, introdotto dalla Direttiva, secondo il quale "allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'iter decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico siano consultate durante la valutazione" [Dir. 2001/42/CE].

La Vas configura cioè un processo di autovalutazione, che, per non ridursi a una mera "autocertificazione", necessita di introdurre degli elementi di controllo esterno a garanzia della bontà delle scelte effettuate, che derivano, da un lato, dalla consultazione delle autorità ambientali e delle organizzazioni scientifiche con specifiche competenze [Vittadini, 2003] e, dall'altro, dal controllo di tipo democratico cui deve essere sottoposto il piano: affinché la Vas si configuri come un momento partecipato, occorre infatti che il pubblico sia correttamente informato e coinvolto durante tutte le fasi dell'elaborazione del piano.

Questa separazione dei ruoli fra autorità procedente e autorità competente, non esplicitamente rintracciabile nella Direttiva, ma prefigurata in qualche misura dal recepimento italiano, ha generato non pochi problemi di "adattamento" in Emilia-Romagna, dove la prassi che si era consolidata con l'esperienza di Valsat rispondeva all'obiettivo di contribuire al processo decisionale dall'interno, per aumentare la consapevolezza dell'Ente in merito alla sostenibilità delle scelte intraprese col proprio piano e garantire la trasparenza del processo decisionale: per i Piani strutturali comunali (Psc) e per i Piani territoriali di coordinamento provinciali (Ptcp) era infatti l'istituto della Conferenza di pianificazione che, nella piena applicazione dei principi di sussidiarietà e cooperazione, già

garantiva il coinvolgimento di tutte le autorità ambientali, tenute a esprimere osservazioni e a fornire contributi conoscitivi e valutativi sia sulle scelte urbanistiche, sia sui contenuti del rapporto di Valsat, elementi conoscitivi e valutativi di cui l'Amministrazione procedente doveva farsi direttamente carico.

Oggi invece, alla luce delle modifiche introdotte dalle leggi regionali 9/2008 e 6/2009, è l'autorità competente, individuata per i Comuni e le Province nell'ente di livello superiore (rispettivamente, Provincia e Regione), che raccoglie le osservazioni delle autorità ambientali e che redige un parere da trasmettere all'ente procedente, il quale conserva comunque una certa autonomia nella possibilità, conferita dalla legge regionale, di adeguarsi ad esso ovvero di esprimersi sullo stesso con motivazioni puntuali e circostanziate (al pari di quanto è previsto in merito alle riserve espresse dallo stesso ente di livello superiore sui contenuti urbanistici e territoriali del piano). Questa soluzione, per i piani della Provincia e dei Comuni, di individuare in un ente terzo l'autorità competente, è in netta contraddizione col principio della *unicità della sede decisionale* e della *responsabilità* che si assume l'ente che elabora ed approva il piano [Gualandi, 2010], principi alla base della stesura originale della Legge 20, dove lo stesso ente che redige ed approva il piano ne cura anche la valutazione di sostenibilità secondo un processo di pianificazione

inclusivo e trasparente, che considera perciò le posizioni e valutazioni di enti, associazioni di categoria, e singoli cittadini e che assicura l'informazione ed il coinvolgimento dell'autorità competente.

Sarebbe stato invece possibile e opportuno, pur rispondendo formalmente alla necessità di autonomia della valutazione introdotta dal D.lgs. 4/2008, garantire una maggiore integrazione del processo di valutazione, individuando l'autorità competente *all'interno dell'ente*, tra coloro che hanno compiti di tutela e valorizzazione ambientale, come peraltro ha fatto la stessa Regione Emilia-Romagna per il solo livello regionale (attribuendo il ruolo di autorità per i piani della Regione al proprio Servizio Valutazione Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale) o come ha scelto di fare la Regione Lombardia.

In Emilia-Romagna, le procedure così prefigurate per Comuni e Province tendono a generare un appesantimento dei procedimenti di elaborazione dei piani, fattore che non deve essere inteso solo come un fatto puramente burocratico-amministrativo, in quanto incide profondamente anche sulla qualità dei processi di valutazione. L'appesantimento non è dovuto (solamente) all'allungamento dei tempi, che ad esempio nel caso dei Psc o Ptcp è del tutto marginale ed è stato dal legislatore regionale ben coordinato coi tempi previsti della legge 20, ma risiede soprattutto nello stravolgimento della natura endopro-

cedimentale e interna al piano propria della Vas, che rischia di avere come conseguenza ultima e più grave uno svilimento della sua potenziale efficacia.

Un ulteriore elemento di criticità risiede nella potenziale duplicazione dei processi, dato che l'interpretazione regionale sembra configurare un processo di valutazione "a cascata" dove qualunque piano, anche quando si tratti semplicemente di piani attuativi, deve essere sottoposto a Vas, tra l'altro non ammettendo a priori l'applicazione della verifica di assoggettabilità.

Le ipotesi di potenziale esclusione dall'assoggettamento a Vas prefigurate dalla stessa normativa rischiano, infatti, di essere molto remote, limitandosi sostanzialmente a rettifiche grafiche o a puntuali correzioni di perimetri, ai casi di recepimento di previsioni di livello superiore immediatamente cogenti, o all'esclusione di quei Piani urbanistici attuativi (Pua) che non comportino variante al Piano operativo comunale (Poc), nel caso in cui quest'ultimo, a giudizio della Provincia, già contenga la integrale disciplina degli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio (si fa riferimento, ad esempio, a caratteristiche localizzative, ma anche costruttive e materiche del successivo intervento, secondo un dettaglio che pertiene addirittura al permesso di costruire).

Al contrario, il Pua è uno strumento più simile

a un progetto che a un piano o a un programma: non a caso, infatti, è previsto dalla normativa nazionale e regionale che, per aree di estensione rilevante, i Pua siano sottoposti a procedura di Via (screening). Che alternative possono infatti darsi alla scala del Pua se non quelle di "progetto" (es. scelte architettoniche, modalità costruttive, localizzazione degli edifici e degli spazi aperti a dimensionamento urbanistico dato, ecc.)?

A questa scala, più che di effetti del piano, se necessario, dovrebbero essere individuati gli impatti che non possono portare se non a mitigazioni puntuali tipiche della scala della Via, pena la necessità di mettere in discussione le scelte del piano di livello superiore.

Il rischio è che questo "eccesso di valutazioni" porti a perdere di vista la potenzialità innovativa della Vas, che potrebbe rimanere in secondo piano, schiacciata dal peso della burocrazia, mentre è quanto mai urgente riportare l'attenzione sui contenuti e non sulle procedure, e impegnarsi per evitare di fare della Vas – procedura ancora oggi "fragile" e in molti casi poco efficace – una mera pratica burocratica, uno dei tanti adempimenti che vengono *subiti* sia dal "valutatore", sia dal "valutato".

Ciò è tanto più urgente nell'attuale situazione di crisi del settore edile, che impone uno snellimento e un'omologazione delle normative al fine di rendere più efficaci i procedimenti.



Fig. 1 - Schema di sintesi dei contenuti essenziali della Valsat (Del. GR 173/2001, punto 3.2) e del Rapporto Ambientale (Allegato IV del D.lgs. 4/2008) e loro corrispondenza

I CONTENUTI

Come accennato in premessa, nella nostra regione il recepimento della Vas introdotta dal D.lgs. 152/2006, così come modificato dal D.lgs. 4/2008, non ha introdotto sostanziali novità dal punto di vista dei *contenuti*, in quanto la relazione di Valsat prevista dalla normativa regionale presentava già tutti gli aspetti del Rapporto Ambientale: dall'analisi dello stato di fatto, alla definizione degli obiettivi, all'individuazione degli effetti del piano tenendo conto delle possibili alternative di localizzazione e delle necessarie mitigazioni, alla necessità del monitoraggio degli effetti del piano [fig. 1].

Ripercorrendo i principali contenuti della

relazione di Vas/Valsat, è però possibile evidenziare alcune criticità che sono emerse nell'applicazione di questo strumento, anche allo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione su quelli che si ritengono essere i contenuti minimi del Rapporto Ambientale.

In Emilia-Romagna, la grande disponibilità di banche dati, sia analitiche che georeferenziate, facilita in parte l'azione del valutatore che può fare riferimento a dati affidabili e rappresentativi e spesso riferibili a un trend storico piuttosto ampio, fattore che rende più semplice l'interpretazione del dato e la stima della sua possibile evoluzione, con e senza piano.

Tuttavia, nella gran parte delle esperienze

condotte in regione, la fase di analisi dello stato di fatto si è tradotta in una enorme raccolta di informazioni, una sorta di "catalogo dello stato del territorio". Sarebbe quasi che, proprio a causa della facilità di reperire grandi quantità di informazioni, l'attenzione si sia indirizzata all'aggiornamento e alla sistematizzazione delle conoscenze, piuttosto che all'individuazione delle potenzialità e criticità del territorio, ossia alla elaborazione di una *sintesi interpretativa* riferita ai contenuti strategici del piano (la qualità ambientale; la qualità urbana; l'accessibilità/mobilità; le dotazioni territoriali), indispensabile per formulare un quadro dei limiti alle trasformazioni del territorio, ma anche delle vocazioni dello stesso, che costituisce il primo passo del processo di elaborazione e valutazione del piano.

Fondamentale, infatti, al di là della quantità dei dati a disposizione, è la selezione delle informazioni effettivamente rilevanti in base alle finalità e all'ambito di azione del piano. La fase di "definizione degli obiettivi" è ormai abbastanza codificata nei suoi contenuti principali; quasi tutte le esperienze regionali hanno preso a riferimento il modello proposto dalle Linee Guida Enplan [2004], che vede in sintesi i seguenti passi:

- selezione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale (obiettivi di riferimento)
- definizione degli obiettivi generali e specifici del piano e delle azioni necessarie per

raggiungerli

- verifica delle interazioni e delle congruenze
- esterna: tra obiettivi di piano e obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale
- interna: delle scelte di piano.

Al termine di questa fase, che viene svolta o tramite l'ausilio di matrici di coerenza o attraverso l'adozione di *check list*, vengono elaborati considerazioni e suggerimenti per eliminare e/o mitigare le interazioni e gli effetti negativi.

Si tratta di una fase di lavoro prettamente interna alla definizione delle scelte del piano, al termine della quale dovrebbero essere eliminate tutte le potenziali criticità o, eventualmente, demandati gli elementi di incertezza (ad esempio, legati a scelte attuative) a fasi successive di approfondimento (nella valutazione dello stesso piano o di piani di livelli inferiore e di settore).

Alcune criticità che si possono rilevare a questo livello di valutazione "qualitativa" (che comunque, a differenza delle valutazioni "quantitative", è sempre presente), riguardano sia la modalità di selezione degli obiettivi di sostenibilità di riferimento (a volte generici e non attinenti all'ambito territoriale specifico), sia l'effettiva efficacia della verifica di congruenza, che in certi casi non trova corrispondenza con quanto riportato nella relazione o nelle norme di piano (manca cioè l'integrazione tra valutazione e elaborazione del piano).

Il passo successivo riguarda la cosiddetta "valutazione quantitativa", che riguarda l'analisi e la stima dell'incidenza ambientale delle alternative di piano; si tratta di una fase che richiede l'integrazione di competenze tecniche specialistiche finalizzate al migliore utilizzo dei vari metodi di valutazione (indicatori, modelli ambientali, Gis).

In realtà, si tratta di una fase che è spesso assente dalle Valsat condotte in regione fino ad oggi, e questo per motivi legati sia al livello di pianificazione (un piano regionale, ad esempio, avrà contenuti di natura prevalentemente strategica e programmatica che difficilmente possono essere tradotti in effetti quantificabili), sia alla scala del piano (più ampia è la scala, più complessa diviene la simulazione degli effetti sinergici e cumulativi delle azioni in esso previste), sia alla sua tipologia (l'individuazione degli effetti di un piano generale è sicuramente più complessa di quella di un piano di settore, dove le tematiche sono più circoscritte e, spesso, è più semplice il ricorso a tecniche di modellizzazione consolidate). Ciononostante, si tratta di una fase indispensabile all'interno del processo di valutazione, che andrebbe sicuramente maggiormente approfondita, perlomeno per quei piani che presentano una *componente strutturale*.

Le analisi condotte in questa fase devono permettere di individuare le misure che garantiscono la sostenibilità dei nuovi interventi, che attengono a [Tondelli, 2010]:

- *condizioni* cui subordinare l'attuazione degli interventi (tipicamente, è il caso della realizzazione o completamento di un sistema di trasporto pubblico, in quanto le criticità relative alla congestione del traffico, alla qualità dell'aria, al rumore e al consumo energetico possono divenire discriminanti rispetto alla possibilità di poter attuare o meno un certo intervento);

- *prestazioni* volte a garantire la qualità ambientale ed ecologica delle trasformazioni;

- *compensazioni* che possono essere richieste (ad esempio, nel caso di realizzazione di una nuova infrastruttura, azioni di restauro paesaggistico del territorio, messa in sicurezza idraulica del territorio, ottimizzazione dell'accessibilità locale, ecc.);

- *mitigazioni*, che sono volte a risolvere le criticità puntuali, non altrimenti eliminabili.

Un altro tema che merita una riflessione approfondita è il monitoraggio, anche denominato "valutazione in itinere".

Anche in questo caso, si tratta di un argomento già ampiamente anticipato nella Valsat, anche se ad un esame delle esperienze condotte in regione (come del resto in tutto il paese) appare evidente che a tutt'oggi esso non è stato pienamente approfondito; infatti, esso appare trattato spesso solo in termini di enunciato, con la proposizione di più o meno lunghi elenchi di indicatori, cui però non fa seguito un'effettiva attività di controllo degli effetti del piano.

Al contrario, il monitoraggio costituisce uno degli aspetti più fortemente innovativi introdotti dalla Vas: possiamo infatti riconoscere piani che già prima dell'introduzione della Vas o della Valsat assumevano i temi ambientali come parametri per l'effettuazione delle scelte (il principale valore aggiunto introdotto dalla Vas riguarda in questi casi la maggiore trasparenza delle scelte e l'adozione di metodi di partecipazione, che richiedono una esplicitazione delle motivazioni alla base delle scelte - ma le motivazioni possono essere rimaste le stesse), ma difficilmente troviamo esempi di verifiche dell'attuazione del piano che abbiano portato all'adozione di opportune misure correttive e, se necessario, ad una revisione del piano stesso.

In particolare, si ritiene necessario articolare il monitoraggio attraverso la selezione di due tipologie di *indicatori* (in numero tale da essere sufficientemente rappresentativi, ma il più possibile contenuto, per garantirne la gestione): indicatori di *contesto*, in grado di descrivere l'evoluzione del contesto ambientale con riferimento agli obiettivi di sostenibilità assunti dal piano e indicatori di *performance o attuazione del piano*, utili a registrare gli effetti dell'attuazione delle azioni del piano, tramite l'analisi dei determinanti su cui esso

agisce e sulle risposte che esso stesso offre (indicatori di processo) e gli effetti positivi e negativi sul contesto ambientale attribuibili all'attuazione del piano stesso (indicatori di variazione del contesto) [Fini e Tondelli, 2008]. Gli indicatori di contesto servono a monitorare lo stato dell'ambiente, ma non forniscono informazioni in merito agli effetti ambientali del piano, sia per i lunghi tempi di "risposta" dell'ambiente, che per la compresenza di differenti attività sul territorio che rendono difficile l'estrapolazione degli effetti di un singolo piano sul contesto ambientale [Savini, 2010]. La loro verifica nel tempo è tuttavia indispensabile perché una loro variazione, per quanto non imputabile al piano, potrebbe portare a dover modificare le scelte del piano o la loro priorità relativa.

Gli indicatori di performance descrivono invece lo stato di attuazione delle azioni attivate dal piano, nonché delle misure di sostenibilità previste, ed esprimono il tasso di scostamento rilevato rispetto al valore di riferimento assunto nel piano.

Indispensabile affinché il monitoraggio diventi efficace è l'esplicitazione di un target *quantitativo* per diversi riferimenti temporali (oltre al termine della vita utile del piano, indispensabile per la valutazione ex post, an-

che scadenze intermedie da commisurarsi alla rapidità di variazione del parametro che si vuole misurare), al fine di poter operare una valutazione dell'evoluzione nel tempo dell'indicatore attraverso il confronto, a diverse cadenze temporali, fra indicatore e target atteso, e di proporre tempestivamente gli eventuali aggiustamenti (in termini di caratteristiche delle azioni e della loro priorità). Si tratta sicuramente di un tema su cui si dovrà concentrare maggiormente l'attenzione nelle prossime esperienze ed in quelle in corso, in quanto richiederà l'innovazione delle procedure di gestione dei piani da parte della Pubblica amministrazione, che dovrà mostrare la capacità di monitorare il processo di piano e di dare conto al largo pubblico dell'efficacia del medesimo, e soprattutto dovrà proporre retroazioni sul piano stesso che vadano a contrastare gli eventuali effetti negativi evidenziati dal monitoraggio.

EFFICACIA DELLA VAS/VALSAT: BILANCIO DI UN'ESPERIENZA E PROSPETTIVE

A proposito dell'efficacia della Vas, è possibile, alla luce della oltre decennale esperienza emiliano-romagnola, formulare qualche considerazione.

Esaminando le Valsat elaborate dal 2000 ad

oggi, emerge come in alcuni casi gli esiti dei processi di valutazione siano ancora largamente “non integrati” all’interno del processo di pianificazione o, peggio, come essi sembrano essere stati formulati a giustificazione di scelte già fatte.

Le motivazioni sono varie.

In generale, occorre ricordare che lo strumento della Valsat è stato introdotto in Emilia-Romagna con una legge urbanistica che ha profondamente innovato i processi di governo del territorio, per cui ci si è trovati a dover fare i conti non solo con la novità della Valsat, ma più in generale con strumenti urbanistici, contenuti e modi di operare nuovi, che hanno richiesto qualche anno per cominciare ad entrare nella prassi consolidata sia dei professionisti che dei tecnici delle Amministrazioni.

Inoltre, lo strumento della valutazione ambientale strategica, per sua natura interdisciplinare, ha reso necessario confrontare e coordinare due culture tradizionalmente divise e spesso contrapposte: quella urbanistica e quella ambientale. Si è così assistito ad atteggiamenti di vero e proprio corporativismo culturale e disciplinare da parte sia dell’urbanistica che dell’ecologia [Oliva, 2004], discipline che attingono a strumenti e linguag-

gi differenti e che per questo motivo possono avere delle difficoltà ad integrarsi rispetto a prassi operative ormai consolidate.

Senza generalizzare, in molti casi si è assistito ad un profondo dualismo tra, da un lato, chi tende a rivendicare alla disciplina urbanistica il ruolo di controllo delle scelte del piano e che male accetta l’intromissione di altri saperi nella formazione del piano e, dall’altro, da chi è più portato a privilegiare azioni di conservazione e tutela, tendendo a trascurare l’importanza della trasformazione e del progetto per migliorare le condizioni qualitative dell’ambiente urbano e per garantire la sostenibilità della città e del territorio. La cultura ambientale spesso tende ad adottare un atteggiamento ambiguo nei confronti del piano, maturato in oltre venti anni di Via, ponendosi nei confronti di questo come un “controllore” che deve verificare la correttezza degli studi fatti da altri, atteggiamento che difficilmente può essere riportato nella Vas, dove invece è richiesto un contributo attivo e propositivo dei tecnici ambientali in fase di formazione dello strumento di pianificazione. Il risultato è che spesso non si è andati al di là di formulazioni generali (e quindi unanimemente accettabili), ma poco operative, degli obiettivi e delle condizioni di sosteni-

bilità generali, riportate in documenti dal carattere “metodologico” (*cosa si dovrebbe fare* nella Vas), ovvero di valutazioni tecniche, mutate spesso dall’esperienza delle Via, che pur approfondendo alcune tematiche in maniera estremamente dettagliata, anche attraverso l’uso di modelli e strumenti specialistici, non hanno la capacità di agire efficacemente sul piano, dando luogo a casi di vera e propria schizofrenia, dove la Valsat dà prescrizioni che vengono del tutto disattese nelle norme del piano.

Nonostante queste criticità, esistono anche esperienze positive di Valsat, che sono riuscite, almeno in parte, ad incidere in modo significativo sui contenuti del piano, ed è a queste che occorre ispirarsi per continuare ad affinare la Vas, strumento fondamentale per il perseguimento dello sviluppo sostenibile, che non deve intendersi come una condizione raggiungibile in via definitiva, ma piuttosto come un percorso di progressiva individuazione e assunzione di quell’insieme di condizioni che devono essere rispettate nel governo delle trasformazioni, portando ad incrementare la capacità e la consapevolezza con cui la Pubblica amministrazione affronta i problemi di tutela, valorizzazione e gestione delle trasformazioni urbane e territoriali.

BIBLIOGRAFIA

Brunetta Grazia (2002), *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi. Riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VII, 4.

Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, N. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"

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

Enplan, 2004, *Linee Guida per la Valutazione Ambientale di piani e programmi*, www.

interregenplan.org.

Fidanza Alessandra e Bertini Carlo (a cura di) (2006), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale. Nuove prospettive per la gestione delle trasformazioni urbanistiche*, Riflessioni a cura del Gruppo di studio VAS dell'INU, www.inu.it.

Fini Giovanni, Tondelli Simona (2008), *La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale*, in *Urbanistica* n. 135, PP. 78-79

Garano Maurizio, Zoppi Corrado (2003), *La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale. Nuove prospettive per la gestione delle trasformazioni urbanistiche*, Gangemi Editore, Roma.

Gualandi Federico (2010), *Vas*

e Valsat nel piano urbanistico comunale: aspetti legislativi, relazione tenuta al corso "Valutazione Ambientale Strategica del Piano Urbanistico Comunale. Procedure, strumenti e casi in Emilia-Romagna", organizzato da INU Emilia-Romagna e Fondazione Astengo, 23 febbraio 2010, Bologna.

Micelli Ezio (2001), *Temi e strumenti della valutazione in urbanistica*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001*, F. Angeli, Milano

Oliva Federico (2004), *La qualità ambientale del progetto urbanistico*, in Atti del Convegno nazionale "Pianificare con l'ambiente - Ambiente, urbanistica, territorio: idee e strumenti delle Agende 21 locali per una pianificazione

sostenibile", Modena, 24 novembre 2004.

Regione Emilia-Romagna, 2000, Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio".

Regione Emilia-Romagna, 2001, Atto di indirizzo e coordinamento sui contenuti conoscitivi e valutativi dei piani e sulla conferenza di pianificazione, Del. Giunta Regionale n. 173/2001.

Regione Emilia-Romagna, 2008, Legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 "Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Regione Emilia-Romagna, 2009, Legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 "Governo e riqualificazione solidale del territorio".

Regione Emilia-Romagna, 2010, Ulteriori indicazioni applicative del Titolo III (Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo) della l.r. 6 luglio 2009, n. 6.

Savini Simona (2010), *Indicatori e procedure per il monitoraggio: il caso della Provincia di Forlì-Cesena*, Relazione tenuta al corso "Valutazione Ambientale Strategica del Piano Urbanistico Comunale. Procedure, strumenti e casi in Emilia-Romagna", organizzato da INU Emilia-Romagna e Fondazione Astengo, 23 febbraio 2010, Bologna.

Tondelli Simona (2003), *La valutazione ambientale strategica. Considerazioni metodologiche*, in *Atti della XXIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Perugia, 8-10 ottobre 2003.

Tondelli Simona (2010), *Vas e Valsat nel piano urbanistico comunale: Contenuti*, Relazione tenuta al corso "Valutazione Ambientale Strategica del Piano Urbanistico Comunale. Procedure, strumenti e casi in Emilia-Romagna", organizzato da INU Emilia-Romagna e Fondazione Astengo, 23 febbraio 2010, Bologna.

Vittadini Maria Rosa (2003), *VIA e VAS: non facciamo gli stessi errori*, in "Valutazione Ambientale" n. 3, pp.22-28.