

ILCONSIGLIO FEDERALE

VISTO che, ai sensi dell'art. 14 del DM 123/2010, è istituito il Consiglio Federale (CF), presieduto dal Presidente dell'ISPRA e composto dal Direttore Generale dell'ISPRA e dai Legali Rappresentanti delle ARPA-APPA con il fine di promuovere lo sviluppo coordinato del Sistema agenziale, nonché per garantire convergenza nelle strategie operative ed omogeneità nelle modalità di esercizio dei compiti istituzionali delle Agenzie e di ISPRA stesso;

CONSIDERATO che, ai fini di cui sopra, formula ed attua programmi pluriennali delle proprie attività, articolati in piani annuali, adotta atti d'indirizzo e raccomandazioni, sollecita e propone soluzioni alle criticità per un migliore funzionamento del Sistema;

CONSIDERATO che, ai sensi del proprio Regolamento di funzionamento, il Consiglio Federale approva i prodotti del Sistema mediante delibere e raccomandazioni;

CONSIDERATO che all'interno del Sistema ISPRA-ARPA/APPA è emersa la necessità di adottare regole condivise per conseguire obiettivi di razionalizzazione, armonizzazione ed efficacia delle attività di controllo e monitoraggio ambientali;

VISTA la risoluzione adottata da questo Consiglio nella seduta del 19 marzo 2010 con la quale ha approvato il Piano triennale delle attività interagenziali 2010-2012, di cui fa parte l'Area di attività B "Controllo e monitoraggio ambientali" coordinata da ARPA Toscana comprendente la Linea di attività B.2 *Criteria di progettazione e gestione del monitoraggio* con la Priorità 2010 n. 2.5 "*Monitoraggio Piani VAS*", coordinata da ISPRA;

VISTO il documento "Prima ricognizione del quadro normativo sulla VAS, stato dell'arte dei ruoli e delle attività delle Agenzie e criticità riscontrate nelle applicazioni di VAS", allegato alla presente delibera di cui fa parte integrante;

VISTA la relazione di accompagnamento del documento predisposta dal Comitato Tecnico Permanente in data 14 aprile 2011, contenente la proposta di presa d'atto da parte del Consiglio federale del Sistema ISPRA-ARPA-APPA;

VISTO l'art. 6 del proprio Regolamento di Funzionamento;

Adotta la seguente

DELIBERA

1. Il Consiglio federale prende atto del documento "Prima ricognizione del quadro normativo sulla VAS, stato dell'arte dei ruoli e delle attività delle Agenzie e criticità riscontrate nelle applicazioni di VAS", che è parte integrante della presente delibera;

2. il documento sarà integrato, nel prosieguo delle attività del Gruppo di Lavoro estensore, con gli ulteriori contributi che verranno forniti dalle Agenzie, finalizzati all'estensione della ricognizione all'intero territorio nazionale.

Roma, 25 maggio 2011

Il Presidente
Prof. Bernardo De Bernardinis

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bernardini', with a long horizontal flourish extending to the left and a smaller flourish to the right.

**“PRIMA RICOGNIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO SULLA VAS,
STATO DELL’ARTE DEI RUOLI E DELLE ATTIVITÀ DELLE AGENZIE E
CRITICITÀ RISCONTRATE NELLE APPLICAZIONI DI VAS”**

Nota di sintesi per approvazione in Consiglio Federale

Sommario. 1. Informazioni generali – 2. Sintetica descrizione del prodotto – 3. Processo di validazione del prodotto – 4. Proposta delibera/raccomandazione/ rapporto tecnico e sperimentazione - 5. Trasmissione amministrazioni centrali/territoriali - 6. Parere del GIV B e del CTP

1. Informazioni generali

Il prodotto “*Quadro normativo sulla VAS, stato dell’arte dei ruoli e delle attività delle Agenzie e criticità riscontrate nelle applicazioni di VAS*” (nel seguito: “il prodotto” o il “rapporto”) è un primo risultato del lavoro svolto dal Gruppo di Lavoro interagenziale (GdL) “*Monitoraggio Piani VAS*” ricompreso nelle Priorità 2010 dell’Aréa di attività B. *Monitoraggio e controlli ambientali - Linea di attività B.2 Criteri di progettazione e gestione del monitoraggio*. Il GdL è coordinato da ISPRA/Settore Valutazione Piani e Programmi, e vi partecipano le ARPA di Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Basilicata, Sicilia e l’ARTA Abruzzo.

Con riferimento a quanto stabilito dall’art. 18 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. “*il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull’ambiente derivanti dall’attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive. Il monitoraggio è effettuato dall’Autorità procedente in collaborazione con l’Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale...*”, il Gruppo di Lavoro Interagenziale “*Monitoraggio piani VAS*” ha l’obiettivo di sviluppare le linee di indirizzo per l’implementazione delle attività di monitoraggio delle Agenzie ambientali in riferimento ai processi di VAS al fine di armonizzare le modalità operative adottate nei diversi ambiti normativi regionali.

Il GdL, definendo il Piano Operativo di dettaglio per il 2010, ha stabilito che il primo passo per l’elaborazione delle linee di indirizzo fosse una ricognizione di quanto previsto dalle normative vigenti in materia di VAS nelle diverse regioni in merito al monitoraggio di piani e programmi e al ruolo delle Agenzie ambientali nella VAS.

Nel rapporto viene presentato il quadro ricostruito sulla base delle informazioni fornite dalle Agenzie partecipanti al GdL e da ARPA Puglia. E’, inoltre, riportato il contributo fornito da ARPA Liguria nel corso del processo di validazione del prodotto.

2. Sintetica descrizione del prodotto

Il rapporto è articolato in 5 capitoli, 1 appendice e 10 allegati.

Il primo capitolo è suddiviso in 6 paragrafi che trattano i seguenti argomenti:

la situazione delle normative in materia di VAS vigenti nelle regioni delle Agenzie che partecipano al GdL e di ARPA Puglia, normative ancora in evoluzione per gli adeguamenti al D.Lgs. 152/2006, modificato ed integrato prima dal D. Lgs. 4/2008 poi dal D. Lgs. 128/2010;

l’esame delle normative per quanto in esse stabilito in merito al monitoraggio dei piani e programmi e al ruolo delle Agenzie ambientali nella VAS, ma anche per alcuni aspetti rilevanti per una efficace applicazione della VAS e per il coinvolgimento delle Agenzie stesse, quali le Autorità competenti individuate per i piani/programmi alle diverse scale territoriali, i Soggetti competenti in materia ambientale e le modalità di consultazione degli stessi e del pubblico.

Il secondo capitolo è relativo allo stato dell’arte dei ruoli e delle attività che le Agenzie ambientali stanno svolgendo nelle applicazioni di VAS.

Il terzo capitolo è dedicato alle principali difficoltà e carenze riscontrate dalle Agenzie nelle stesse applicazioni.

Nel capitolo 4 viene riportata una sintesi delle informazioni trattate nei capitoli precedenti e una proposta di contributo che le Agenzie ambientali possono fornire per una migliore applicazione della VAS.

Il cap. 5 è stato aggiunto dopo il primo invio del rapporto ai Direttori Tecnici di tutte le Agenzie Ambientali, e riporta la nota di commento di ARPA Liguria, nella quale sono presenti alcune informazioni relative alla VAS in Regione Liguria che vanno ad integrare quelle riportate nel rapporto e alcune valutazioni in merito alle situazioni e proposte attinenti alla VAS esposte nel rapporto.

Nell'Appendice sono raccolti gli elenchi analitici dei contributi resi da ARPA Toscana, Basilicata, Puglia e Veneto in materia di VAS.

In allegato sono riportate le relazioni predisposte da ciascuna Agenzia sulla base delle quali è stato elaborato il rapporto.

Dall'esame dei ruoli e delle attività che le Agenzie stanno effettivamente svolgendo in ambito VAS, ne emerge che, seppur con differenziazioni da regione a regione per quantità o tipo di coinvolgimenti, le Agenzie stanno partecipando ormai a numerose applicazioni della valutazione ambientale a piani e programmi di diverse tipologie, le attività sulla VAS, stanno, quindi, assumendo un ruolo di maggior rilievo nell'ambito delle attività delle Agenzie

Si riportano di seguito alcune parti del capitolo 4 del rapporto che sintetizzano le attività svolte, le criticità riscontrate e la proposta di contributo che le Agenzie potrebbero fornire per migliorare l'applicazione della VAS.

Le attività che le Agenzie Ambientali stanno svolgendo nell'ambito della VAS

Le Agenzie sono coinvolte in qualità di Soggetto competente in materia ambientale in numerosi processi di VAS che vanno da diverse decine/anno fino ad alcune centinaia/anno nelle Regioni con più comuni, il numero più consistente di processi VAS a cui partecipano riguardano infatti i piani comunali.

Grazie alla conoscenza del territorio, delle criticità/potenzialità ambientali presenti, le Agenzie forniscono informazioni, dati, indicatori utili a completare il quadro ambientale e collaborano attraverso l'invio di osservazioni sui documenti di verifica di assoggettabilità, di scoping, sui rapporti ambientali e relative proposte di piano o programma.

Inoltre, in alcune regioni, sulla base di specifiche convenzioni o accordi con i proponenti, forniscono supporto alla redazione dei documenti di VAS.

Le criticità riscontrate nei processi di VAS

L'esperienza maturata dalle Agenzie ambientali coinvolte in un numero crescente di applicazioni di VAS consente una riflessione sulle difficoltà e carenze della valutazione ambientale, i cui esiti sono riportati nel cap. 3 del rapporto e di seguito brevemente sintetizzati.

La principale tra le criticità evidenziate è relativa all'effettiva capacità della VAS di incidere sulle scelte della pianificazione/programmazione. Molto spesso, ancora, l'applicazione della VAS finisce per essere un adempimento, svolto a posteriori, invece di seguire la formazione di piani e programmi (p/p) fin dall'inizio così da reindirizzarne in progress le scelte in funzione degli effetti ambientali risultanti dalle analisi di VAS. Si perde così lo spirito proprio della valutazione ambientale.

Il concetto di VAS come processo che accompagna il p/p lungo tutto il suo ciclo di vita è ancora poco condiviso da tutti i soggetti interessati e necessita di una costante azione di supporto e affiancamento per ottimizzarne le fasi e le finalità.

Una generale scarsa esperienza in materia di "valutazione ambientale" interessa sia i soggetti proponenti che spesso quelli competenti in materia ambientale generando fasi di scoping talvolta inefficaci e poco significative.

Le carenze evidenziate inerenti i contenuti delle valutazioni ambientali sono relative al quadro conoscitivo che spesso si sostanzia in logorroiche e statiche descrizioni dello stato di fatto dell'ambiente non finalizzate alla individuazione ed analisi delle criticità sulle quali indirizzare gli interventi/azioni del p/p, alla mancanza di una chiara definizione degli obiettivi e delle azioni di piano e della correlazione tra obiettivi e azioni. La valutazione e quantificazione degli effetti ambientali derivanti dalle azioni proposte dal p/p, se presente, è spesso disomogenea, sommaria e di tipo qualitativo. Quasi sempre sono assenti le alternative e la conseguente valutazione a supporto delle scelte delle azioni di p/p.

La coerenza con gli altri strumenti di pianificazione pertinenti viene svolta come adempimento senza concretamente cogliere l'opportunità di redigere in modo coordinato le diverse pianificazioni.

L'integrazione della Valutazione d'Incidenza, se presente, il più delle volte, si concretizza in una generica descrizione delle aree appartenenti alla Rete Natura 2000 interessate dal p/p, ben lontana dai contenuti richiesti per una Valutazione d'Incidenza.

Per quanto attiene alla definizione del sistema di monitoraggio, nella maggioranza dei casi non è sviluppato all'interno dei documenti che compongono il rapporto ambientale, ovvero, solamente accennato e la sua programmazione rinviata ai successivi strumenti attuativi del p/p. Se è presente, di solito consiste in un elenco di indicatori, spesso solo di contesto, non rappresentativi, quasi mai popolati o popolabili e manca inoltre un collegamento chiaro e pertinente tra le analisi del contesto, gli obiettivi del p/p, le azioni necessarie a raggiungerli, gli effetti ambientali delle stesse e gli indicatori di monitoraggio proposti. E' inoltre diffusa la mancanza di individuazione delle responsabilità, dei ruoli e delle risorse economiche per la realizzazione del monitoraggio, come delle modalità di svolgimento dello stesso e degli eventuali meccanismi di riorientamento del p/p. E' assente una regolamentazione della partecipazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico nel monitoraggio dei p/p.

Relativamente alle modalità di svolgimento delle valutazioni ambientali le principali carenze evidenziate riguardano

- l'effettiva terzietà dell'Autorità competente rispetto alla procedente. Questo problema emerge con sempre maggiore rilevanza nelle regioni nelle quali l'Autorità competente viene individuata all'interno dell'ente che procede alla formazione/approvazione del piano/programma;
- il proliferare di VAS principalmente nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale. In alcune regioni, in assenza di qualsiasi tipo di indicazione di limitazioni all'applicazione della VAS nelle disposizioni normative vigenti, qualsiasi piano o programma, variante o modifica, viene sottoposto al processo di VAS (si è verificato anche il caso di richiesta di assoggettabilità per modifiche interne di un edificio esistente). Il conseguente proliferare delle richieste di parere, specialmente di verifiche di assoggettabilità a VAS, produce un sovraccarico di lavoro per le Agenzie così come per tutti i soggetti coinvolti;
- l'efficacia della partecipazione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico. A tal proposito in molti casi si rileva l'incapacità di incidere da parte di ARPA in modo sostanziale sul p/p anche intervenendo già nella fase di scoping e il mancato riscontro delle osservazioni formulate. Infatti il contributo fornito spesso deve entrare criticamente nel merito delle impostazioni che sono alla base del p/p e permane una forte inerzia da parte del proponente nel rivedere sostanzialmente la struttura del p/p a seguito della consultazione. In generale si evidenzia la necessità di potenziare l'informazione e la comunicazione per fare in modo che la "partecipazione" sia non solo una formalità ma un effettivo ed efficace coinvolgimento di tutti gli attori del processo che possono contribuire alla sostenibilità delle scelte.

Proposta di contributo delle Agenzie ambientali per una migliore applicazione della VAS.

In generale quindi il processo di VAS non sempre è visto come un momento di valorizzazione e di ricchezza per la pianificazione in essere ma continua a rappresentare una sovrapposizione faticosa e poco finalizzata ad incidere sulle scelte per orientarle verso la sostenibilità ambientale. E' una situazione in cui in futuro può giocare un ruolo strategico il contributo delle Agenzie ambientali allo sviluppo di una base metodologica e di conoscenze condivisa e comune a supporto della VAS e alla sua diffusione attraverso azioni sperimentali e formative.

Con riferimento a tale base comune, le Agenzie possono

- contribuire al monitoraggio del quadro di riferimento strategico per le VAS dei diversi livelli territoriali, in particolare attraverso l'aggiornamento periodico dei valori di un set di indicatori comuni che possono permettere il confronto a scala sovra comunale, regionale, nazionale e consentire di misurare il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale;
- supportare i proponenti di p/p nella definizione delle analisi ambientali di partenza mettendo a disposizione il quadro conoscitivo ambientale di cui sono detentrici, nella verifica degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dalle azioni del p/p, della sostenibilità e coerenza degli obiettivi e azioni del p/p, nella definizione di misure finalizzate a mitigare gli eventuali effetti negativi sull'ambiente, nella definizione del piano di monitoraggio.

3. Processo di validazione del prodotto

Il prodotto è stato trasmesso ai Direttori Tecnici di tutte le Agenzie il 10 febbraio 2011. ARPA Liguria ha inviato una nota di commento nella quale sono presenti alcune informazioni relative alla VAS in Regione Liguria che vanno ad integrare quelle riportate nel rapporto e alcune valutazioni in merito alle situazioni e proposte attinenti alla VAS esposte nel rapporto. La nota è stata inserita nel capitolo 5 del rapporto.

Il prodotto è stato condiviso dal GIV e presentato al CTP che lo ha approvato.

4. Proposta delibera/raccomandazione/ rapporto tecnico e sperimentazione

Il prodotto viene proposto al Consiglio Federale come Rapporto tecnico.

5. Trasmissione amministrazioni centrali/territoriali

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali, coordina il Tavolo di confronto con le Regioni e le Province Autonome in materia di Valutazione Ambientale Strategica.

L'obiettivo principale del Tavolo è quello di favorire il confronto tra i soggetti istituzionali impegnati nell'applicazione della normativa sulla VAS al fine di mettere a punto procedure condivise di attuazione, anche attraverso la definizione di criteri, regole e metodologie comuni.

ISPRA, nell'ambito di un rapporto convenzionale con il MATTM, fornisce supporto ai lavori del Tavolo.

Il rapporto potrebbe essere trasmesso al Tavolo in quanto la situazione sulle attività che le Agenzie stanno svolgendo, l'analisi delle problematiche riscontrate nelle applicazioni di VAS nonché la proposta di possibile ruolo delle Agenzie può essere di interesse per il Ministero e per le Regioni e Province Autonome.

6. Parere del GIV B e del CTP

A valle della considerazione dei contributi forniti dalle Agenzie in occasione del processo di validazione, il GIV B ritiene che il documento rappresenti un utile strumento di conoscenza propedeutico allo sviluppo di linee di indirizzo per l'implementazione delle attività di monitoraggio delle Agenzie ambientali in riferimento ai processi di VAS nei diversi ambiti normativi regionali.

Alla luce di quanto sopra, il GIV B approva il Rapporto tecnico *“Prima ricognizione del Quadro normativo sulla VAS, stato dell'arte dei ruoli e delle attività delle Agenzie e criticità riscontrate nelle applicazioni di VAS”*.

Preso atto del parere del GIV B, il CTP nella riunione del 14 aprile 2011 ha concordato di proporre al Cf di deliberare la presa d'atto del Rapporto Tecnico.

Il documento viene pertanto trasmesso al Consiglio federale allegato a questa Nota.