

**COMMISSIONE REGIONALE VAS
AUTORITÀ AMBIENTALE PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA****PARERE****n. 59 del 19 luglio 2007**
(o.d.g. 1 del 19 luglio 2007)

OGGETTO: Regione del Veneto - Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi. Relazione Ambientale al Documento Preliminare del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento.

PREMESSO CHE

- ai sensi della Direttiva 2001/42/CE tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono soggetti alla valutazione ambientale strategica, il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento in quanto tale deve essere soggetto alla procedura VAS, come confermato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 2988 del 1.10.2004.
- con deliberazione n. 3262 del 24 ottobre 2006 la Giunta Regionale ha, tra l'altro, individuato nell'allegato A le procedure per Piano o Programma di competenza regionale stabilendo che la struttura competente per la redazione del Piano e/o Programma redige un documento preliminare in cui sono fissati gli obiettivi generali che il Piano e/o Programma intende perseguire, una relazione ambientale nonché l'elenco degli enti interessati all'adozione del Piano, delle altre Autorità che hanno competenze amministrative in materia ambientale e paesaggistica, delle Associazioni ambientaliste individuate secondo quanto stabilito dalla Legge 349/86 s.m.i., nonché delle associazioni di categoria eventualmente interessate all'adozione del Piano e/o Programma. Tale documento preliminare va sottoposto ad un primo parere da parte della Commissione Regionale per la VAS, che si avvale del supporto e dell'istruttoria svolta dalla Direzione Valutazione Progetti ed Investimenti di concerto con la Direzione competente per materia. Il predetto parere è volto ad una preliminare verifica in merito alla compatibilità degli obiettivi del piano e/o programma con la sostenibilità ambientale dello stesso in armonia con le finalità perseguite con la Direttiva CE/42/2001. Il documento preliminare del Piano e/o Programma e la relazione ambientale, munito del parere della Commissione Regionale per la VAS, viene sottoposto alla Giunta Regionale per l'adozione delle linee guida.
- la Commissione Regionale VAS, istituita con la medesima DGR n. 3262 del 24.10.2006, si è riunita in data 19.07.07, come da nota n. 400809 del 16.07.07 del Dirigente della Direzione Valutazione Progetti ed Investimenti;
- la Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi con nota prot. n. 395161/57.10 del 11.07.07 ha presentato richiesta di un primo parere VAS sul Piano Territoriale Regionale di Coordinamento allegando i seguenti documenti:
 - Documento preliminare di PTRC;
 - Volume "Fondamenti del Buon Governo del Territorio – Carta di Asiago" 2004;
 - Cofanetto con DVD "Colloqui e riflessioni – Carta di Asiago" 2004;
 - Copia della DGR n.587 del 5.03.04 "Documento Programmatico per le consultazioni";
 - Volume "Documento Programmatico Preliminare per le Consultazioni" 2004;
 - Cofanetto con DVD "La campagna che si fa metropoli – La trasformazione del territorio veneto" 2005;
 - Volume "Questioni e lineamenti di progetto" 2005;



COMMISSIONE REGIONALE VAS
AUTORITÀ AMBIENTALE PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

- Copia della DGR n. 1158 del 18.04.06 “Elaborazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento – PTRC”;
- Quadro del “Sistema degli Obiettivi”;
- Tavole di *Vision* del Piano: 1. Uso del territorio 2. Biodiversità 3. Energia, risorse ed ambiente 4. Mobilità 5. Sviluppo economico, produttivo, ricettivo, turistico e agricolo 6. Crescita sociale e culturale;
- Fascicolo “Il PTRC – Piano Paesaggistico Territoriale” ai sensi del Dlgs. 42/2004
- Fascicolo “Studi e contributi – Abstract”;
- Relazione Ambientale;
- Sintesi della Relazione Ambientale.

Con successiva nota prot. N. 410231 del 18.07.07 la Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi ha trasmesso la seguente ulteriore documentazione:

- Relazione Ambientale – Sintesi
- Valutazione d’Incidenza – Selezione Preliminare (Screening) del Sistema degli Obiettivi.

- Fin dal 2001, con deliberazione n. 815 del 30 marzo 2001, la Giunta Regionale ha disposto l’avvio delle operazioni di aggiornamento del vigente Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (d’ora in avanti PTRC), adottato con DGR n. 7090 del 23 dicembre 1986 ed approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento n. 250 del 13 dicembre 1991, avendo l’obiettivo di riformulare lo strumento generale relativo all’assetto del territorio veneto in linea con le metodologie ed i principi più innovativi che presidono le forme di governo del territorio e con il nuovo quadro programmatico previsto dal Programma Regionale di Sviluppo.
- A partire dal 2004 sono stati prodotti documenti, elaborati progetti e tenuti dibattiti sui quali si è sviluppato una serie di valutazioni e proposte volte a costruire il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Tra tali iniziative vanno ricordate:

1) Carta di Asiago del 2004

Nel dibattito tenutosi ad Asiago il 2 febbraio 2004 (*“Fondamenti del buon governo del territorio. Carta di Asiago”*) si sostenne che per il buon governo del territorio occorre dotarsi di regole superiori ai meccanismi di mercato (la città troppo costosa espelle attività meno redditizie) e lo disciplinino in funzione di questo obiettivo più ampio.

Infatti, in detto documento viene riportato che la ridefinizione del PTRC, a vent’anni di distanza dal primo *“... deve tener conto della complessa realtà territoriale esistente nel Veneto, che negli ultimi anni è stata attraversata da mutamenti rapidi, bruschi e tali da modificare in profondità i rapporti tra i cittadini, le risorse proprie del territorio e gli stili di vita. L’esigenza di riscrivere questo documento prende l’avvio, quindi, dalla presa di coscienza di una realtà che necessita di essere governata con strumenti differenti da quelli adeguati al passato, prossimo e remoto.”* e, pertanto, si rende necessario *“... da un lato verificare cosa ha funzionato finora e cosa è positivo delle tradizioni, ma anche, dall’altro lato, sperimentare soluzioni per il futuro.*

Il rischio è di trovarsi nuovamente di fronte a situazioni di criticità grave, tra cui ... la Valle del Chiampo, l’area tra Padova e Bassano, e situazioni di consumo del territorio, come Mestre e Vittorio Veneto.”

Le finalità e gli obiettivi della Direttiva VAS in ordine alla considerazione del territorio quale risorsa non illimitata, da contenerne il consumo e da preservare da ogni forma di abuso, si ritrovano nella *“Carta di Asiago”* del 2004 che nella definizione degli obiettivi di sviluppo del territorio e, conseguentemente, delle politiche, indica tre ordini principali di considerazioni da tenere presente: *“... Il territorio è primariamente una risorsa <<sociale>>, in quanto variabile interna di una funzione di “qualità della vita” degli individui. Una corretta gestione del territorio deve pertanto garantire un livello accettabile di qualità della vita a tutti i soggetti che lo abitano.*



COMMISSIONE REGIONALE VAS
AUTORITÀ AMBIENTALE PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

*Il territorio è una risorsa <<economica>> ed in quanto tale concorre a definire la funzione di produttività di tutti gli attori economici che agisco in un determinato contesto (imprese ed individui).
Il territorio è una risorsa <<ambientale>>, che deve essere tutelata nel pieno rispetto del principio della sostenibilità ambientale dello sviluppo.”.*

2) Documento Programmatico Preliminare per le Consultazioni

Con deliberazione n. 587 del 5 marzo 2004 la Giunta Regionale ha preso atto dell'avvenuta predisposizione del *“Documento programmatico per la consultazioni”*.

Detto documento, presentato a Padova nell'aprile 2004, rivolge l'attenzione ai fenomeni che hanno contrassegnato lo sviluppo del territorio veneto nell'ultimo periodo, individuati del resto anche nel PRS del Veneto (alto consumo di suolo, generale criticità del sistema della mobilità, cattiva organizzazione funzionale degli insediamenti), e impone una riflessione sulle linee possibili di articolazione territoriale futura della Regione, che devono tenere conto di alcuni elementi imprescindibili:

- il ruolo che la Regione Veneto è chiamata a svolgere nel quadro di sviluppo dello spazio europeo e la ricerca delle forme più idonee per realizzare delle politiche di connessione coerenti e integrate, in particolare con l'Euro-regione Alpi-Altoadriatico;
- il recupero di una *“centralità”* del fattore città come motore d'innovazione e cardine dell'articolazione spaziale, anche attraverso la promozione di processi finalizzati a organizzare una articolata ed efficiente *“gerarchia delle reti di città”* che possa contare sul miglioramento del livello di qualità dello spazio urbano e sull'incremento del grado di *“specializzazione per funzioni”* di ciascun nodo di rete, al tempo stesso in concorrenza e tendenziale integrazione con gli altri;
- la necessità, di fronte ad un fenomeno crescente di consumo di suolo per usi urbani e produttivi, con la conseguente riduzione o impoverimento delle risorse naturali e dell'ambiente, di ricomporre in un quadro territoriale di sistema le trame naturalistiche di valore culturale e ambientale che compongono il tessuto regionale, dalla montagna fino allo spazio costiero dell'alto adriatico;
- l'importanza, emersa soprattutto con il verificarsi di episodi che hanno evidenziato la fragilità del territorio nel legame tra i suoi caratteri fisici e i fenomeni di antropizzazione, di considerare con l'attenzione necessaria la questione della *“qualità e sicurezza dell'ambiente”*;
- una visione dei trasporti che sia capace di offrire alla comunità regionale una rinnovata capacità competitiva e un'innovazione tecnologica ad ampio spettro;
- la necessità di approfondimento di tutte quelle risorse e quegli strumenti che possono contribuire a promuovere e creare azioni suscettibili di nuovo sviluppo e ulteriore crescita, nella consapevolezza che ogni progetto o ipotesi di sviluppo per essere realizzato deve attrarre interessi e risorse; in questo senso un ruolo fondamentale può e deve svolgere l'azione del marketing territoriale, inteso anche come strumento operativo da affiancare ed integrare nell'attivazione di processi di *“buona prassi”* o *“governance”* più o meno estesi.

3) Questioni e Lineamenti di Progetto:

Con deliberazione n. 1158 del 18 aprile 2006 la Giunta Regionale ha preso atto del documento denominato *“Questioni e lineamenti di progetto”* redatto nel 2005 dalla Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi con il contributo di vari istituti di ricerca nazionali e università e presentato nell'ambito del Convegno *“Il PTRC: tante politiche, un piano - Le giornate del territorio”* tenutosi a Venezia nei giorni 15 - 16 e 17 febbraio 2005.

Con tale documento, redatto all'indomani dell'entrata in vigore della nuova legge urbanistica regionale (LR 11/2004), del codice *“Urbani”* D.Lgs 42/2004 sul paesaggio e beni culturali nonché dell'ampio dibattito sviluppatosi sui temi affrontati con il *“Documento programmatico per la consultazioni”* del 2004, vengono gettate le basi per individuare nel nuovo PTRC uno strumento innovativo, nel metodo e nei contenuti, capace di prefigurare un percorso nel futuro in grado di coniugare tutele e sviluppo.

- La VAS, attraverso l'individuazione degli effetti ambientali delle scelte urbanistico-territoriali, predisposte attraverso uno strumento urbanistico generale (masterplan o piano-strutturale), consente di controllare le conseguenze di tali scelte sull'ambiente, di indicare gli obiettivi di qualità ambientale che si



COMMISSIONE REGIONALE VAS
AUTORITÀ AMBIENTALE PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

intende perseguire, di avviare il monitoraggio degli effetti attraverso la scelta e la misura di precisi indicatori della qualità e/o delle alterazioni ambientali.

Lo schema “normale” che focalizza i rapporti tra VAS e piano è descritto nell’immagine seguente e costituisce il riferimento tipico per ogni approccio metodologico che usi tale strumento alla scala comunale o intercomunale (PAT-PATI), ma in linea generale anche a quella del Piano d’Area o del Piano Provinciale.

La scala regionale propria del PTRC tuttavia pone una questione che non è semplicemente derivante dalla “dimensione” dell’ambito di studio, ma in modo ben più rilevante dal “ruolo” del Piano, unico rispetto a ogni altro strumento di pianificazione nel Veneto, il che costringe a ripensare il rapporto con la VAS alla luce delle seguenti esigenze:

- la definizione degli obiettivi frutto di uno specifico “processo partecipativo”
la partecipazione alla scala regionale va ripensata secondo modalità “altre” rispetto all’ordinario processo utilizzato per PTCP-PATI-PAT; appare opportuno trovare (o costruire un “luogo” che consenta il convergere dei contributi di quanti hanno competenze e responsabilità territoriali (in termini di “governance” piuttosto che di “government”) alla scala regionale e sub-regionale (generale o di settore), evitando la dispersione in processi di “partecipazione analitica” (modello “agenda 21”) e mirando alla promozione di una “partecipazione efficace”;
- la scelta di indicatori per descrivere dinamiche ed effetti
lo schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE – 1999) e il successivo Terzo Rapporto sulla Coesione della Commissione (2004) hanno fornito indicazioni e orientamenti che portano a ripensare lo stesso ruolo fino ad ora occupato dall’ambiente come tematica fondamentale dei processi valutativi (a partire dall’introduzione della Valutazione di impatto ambientale e dalla progressiva estensione alle tematiche pianificatorie con la VAS); in particolare emerge come la natura integrata, multidimensionale, dei problemi da affrontare mal si rapporti con il carattere settoriale dei tradizionali strumenti di valutazione “environmental-oriented”; nel caso del tema della pianificazione regionale del territorio sembra necessario ripensare lo strumento valutativo allo scopo di renderlo maggiormente “planning-oriented”, evitando ogni sbilanciamento in direzione delle variabili ambientali e inserendo in modo adeguato variabili e indicatori a carattere sociale ed economico, evidenziando inoltre l’interazione e l’interdipendenza fra le tre dimensioni: ambientale, socio-culturale, economica.
- il corretto rapporto tra problematiche “ambientali” e “territoriali”
alla luce di quanto sopra riportato la VAS deve assumere il ruolo di uno strumento strategico di valutazione la cui forma è stata solamente delineata in modo ancora non formalizzato dai documenti comunitari, ossia la valutazione di impatto territoriale a ambientale (spatial and environmental impact assessment) definita in acronimo VIT (valutazione di impatto territoriale) o in inglese TIA (territorial impact assessment), dove il nuovo termine-chiave ossia “territorio” è individuato come luogo fisico multispettrale e multidimensionale (ossia “sistema”) nel quale convergono accanto alle “tradizionali” dimensioni fisiche, geografiche, ambientali anche le dimensioni sociali, economiche, culturali.

Rispetto a questi è possibile delineare una lettura per sistemi che, in prima analisi, possono essere ricondotti alle reti seguenti:

- la rete delle città, che analizza e integra il sistema insediativo regionale, legge l’ambiente urbano e le sue dinamiche, identifica e controlla l’assetto funzionale delle attività territoriali;
- la rete dei paesaggi, che connette e articola i sistemi ad elevato grado di naturalità, unitamente alle strutture complesse dell’ecopaesaggio antropico, nella sua evoluzione derivante da una storia territoriale di almeno 10-12 mila anni;
- la rete dell’intelligenza, che connette i sistemi di valore aggiunto formativo, i nodi dell’eccellenza culturale, i luoghi articolati dove si coniuga specificamente l’innovazione e le conseguenti dinamiche virtuose nelle economie locali.

Il governo del territorio “per reti”, chiaramente mutuato dai più evoluti approcci di tutela attiva dei processi naturali, esalta la biodiversità territoriale in senso lato, valorizza le identità e le “vocazioni”, evitando nel contempo tentazioni isolazionistiche, presenti talora anche nelle “cattedrali dell’eccellenza” e non solo nei vicoli della marginalità.



COMMISSIONE REGIONALE VAS
AUTORITÀ AMBIENTALE PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Una VAS per il PTRC deve ripensare in questa luce alle modalità con le quali il territorio possa accedere a un meccanismo perequativo complesso, una perequazione ambientale che riequilibri opportunità e rischi tra i differenti ambiti del territorio regionale, re-interpretando in modo innovativo i meccanismi della tutela e della valorizzazione delle risorse.

- Con la legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 la Regione del Veneto indica le nuove norme per il governo del proprio territorio (art. 2), nel rispetto dei principi:
- della promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali;
 - della tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti, con particolare riferimento alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici;
 - della tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica;
 - dell'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente;
 - della messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico;
 - del coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Le finalità sopra descritte sono perseguite nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza mediante:

- la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza e partecipazione;
- l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato e accessibile, al fine di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili;
- il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n.349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale" e successive modificazioni, alla formazione degli strumenti di pianificazione e alle scelte che incidono sull'uso delle risorse ambientali;
- il riconoscimento in capo ai Comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio.

Il titolo I della parte iniziale della legge definisce in particolare (art. 3) il significato e i contenuti degli strumenti di pianificazione di livello comunale (piano di assetto del territorio PAT e piano degli interventi comunali PI) che costituiscono il Piano Regolatore comunale, piano di assetto del Territorio intercomunale (PATI) e Piani urbanistici attuativi (PUA), di livello provinciale (piano territoriale di coordinamento provinciale PTCP) e di livello regionale (piano territoriale regionale di coordinamento PTRC)

Al fine dell'adozione degli strumenti della pianificazione territoriale in ognuna delle specifiche scale di pertinenza, la legge 11/2004 prevede l'elaborazione di un documento preliminare che contiene in particolare:

- gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;
- le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio.

Con riferimento al PTRC, l'art. 24 della LR 11/2004 esplicita i contenuti e i suoi effetti.

Il PTRC, nel suo ruolo di orientamento delle trasformazioni territoriali, individua come principio guida per l'azione di pianificazione quello della coerenza ai principi della sostenibilità e alle peculiarità del Veneto, intendendo la sostenibilità non come semplice conservazione dell'esistente, ma come sua integrazione con gli aspetti competitivi dello sviluppo.