

Presidente della Provincia di Torino: Antonio SAITTA
Responsabile del procedimento: Paolo FOIETTA – Direttore Area territorio, trasporti e protezione civile
Coordinamento del progetto: Ufficio di Piano territoriale della Provincia di Torino
Studio tecnico incaricato: AreA – Architettura e Ambiente

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTC2) PIANO DI MONITORAGGIO AMBIENTALE

(di cui all'articolo 18 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i. *Norme in materia ambientale*)

INTRODUZIONE

Riferimenti normativi

Il monitoraggio ambientale costituisce uno degli elementi essenziali dei processi di valutazione ambientale strategica così come definiti dalla Direttiva 2001/42/CE. In particolare, l'art. 10 stabilisce che:

- 1. Gli Stati membri controllano gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune.*
- 2. Al fine di conformarsi al disposto del paragrafo 1, possono essere impiegati, se del caso, i meccanismi di controllo esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.*

Il D.lgs. 152/2006 e s.m.i. nel recepire il dettato comunitario definisce, all'art. 18, le seguenti disposizioni in merito al monitoraggio:

- 1. 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 avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali.*
- 2. Il piano o programma individua le responsabilità e la sussistenza delle risorse necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio.*
- 3. Delle modalità di svolgimento del monitoraggio, dei risultati e delle eventuali misure correttive adottate ai sensi del comma 1 è data adeguata informazione attraverso i siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente e delle Agenzie interessate.*
- 4. Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio sono tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione.*

Nell'intenzione del legislatore europeo e nazionale il monitoraggio è dunque attività continua e non episodica che chiude il ciclo di pianificazione/valutazione. La finalità del monitoraggio non è evidentemente limitata a fornire al pianificatore e al decisore un contributo conoscitivo *ex post*, ma mira a informare costantemente il piano/processo per permettere di apportare eventuali modifiche in itinere.

Altro aspetto che preme sottolineare è che l'art. 18 esplicita il fatto che il monitoraggio di un piano non può e non deve limitarsi a prendere in considerazione alcuni aspetti strettamente ambientali ma, pur mantenendo un focus su questa componente, è chiamato più in generale a verificare il "raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati" dal piano (comma 1), quindi la performance dello strumento di pianificazione sullo sfondo di un quadro valutativo che faccia riferimento ai principi di sostenibilità ambientale.

Da un punto di vista tecnico-metodologico, il monitoraggio ambientale si basa sulla selezione di alcuni indicatori che forniscono un'informazione più o meno diretta su uno o più aspetti rilevanti per il piano oggetto di monitoraggio. Per essere tale, un indicatore deve quindi rappresentare un parametro fisico misurabile e ben definito. La manualistica e la letteratura internazionale (OCSE, Unione Europea, Agenzia Ambientale Europea) abbondano di studi, linee guida ed elenchi di indicatori ambientali.

Vi è ormai un'ampia condivisione su alcuni criteri fondamentali che dovrebbero guidare la scelta degli indicatori, riassumibile nei seguenti (fonte: OCSE):

1. **Rilevanza:** rappresentatività, semplicità di interpretazione, sensibilità alle azioni di piano, associato ad una soglia o ad un valore di riferimento per consentire una rapida valutazione del livello individuato e dei trend in corso;
2. **Consistenza:** gli indicatori dovrebbero cioè essere ben definiti teoricamente in termini tecnici e scientifici, essere basati su standard internazionali, godere di consenso e validazione in ambito internazionale ed essere predisposti per essere interfacciati con modelli economici e previsionali, e con sistemi informativi geografici;
3. **Misurabilità:** i dati necessari alla costruzione dell'indicatore devono essere disponibili, reperibili con un ragionevole rapporto costi/benefici, adeguatamente documentati e di qualità verificabile ed aggiornati ad intervalli regolari.

A seconda della concettualizzazione utilizzata in sede di valutazione, spesso si usa classificare gli indicatori secondo il modello Determinanti – Stato – Impatto – Risposta (DIPSIR) o secondo la versione più semplificata Pressioni – Stato – Risposta (PSR). Da un punto di vista più strettamente ambientale, gli indicatori sono spesso suddivisi in abiotici (basati su parametri fisici e chimici) e indicatori biologici (o bioindicatori, basati su parametri biologici come presenza di specie di fauna sensibili, numerosità delle popolazioni etc...).

I Piani Territoriali Provinciali di Coordinamento e il PTC2

Nel caso specifico della selezione di indicatori per il monitoraggio degli effetti sull'ambiente di un piano territoriale, il nodo cruciale risiede nel determinare la sensibilità dell'indicatore rispetto all'azione di piano. La questione si pone già in fase di valutazione degli effetti: a differenza di un progetto, un piano produce effetti sull'ambiente spesso in modo indiretto, attraverso pattern causali non lineari e spesso non del tutto prevedibili.

Diventa quindi spesso estremamente difficile (e rischioso) attribuire senza incertezze a un'azione o strategia di piano una modificazione nello stato dell'ambiente e, a maggior ragione, monitorarla attraverso un indicatore. Questo è tanto più vero quanto più il piano assume carattere strategico e di indirizzo e viene attuato attraverso altri strumenti, come nel caso di un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

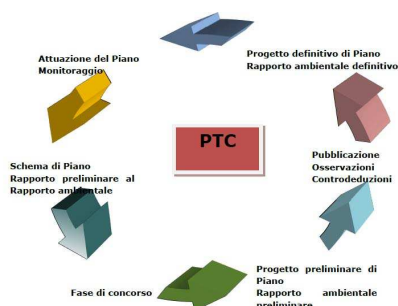
Come indicato dal comma 2 dell'art. 18 si pone quindi la questione non solo del monitoraggio degli effetti del piano sull'ambiente, ma del monitoraggio dell'effettiva realizzazione delle strategie e degli obiettivi di piano. Appare cioè rilevante misurare in che misura le strategie delineate dallo strumento trovino attuazione nel complesso sistema di pianificazione e governo del territorio (in particolare la pianificazione comunale) che a diverso titolo concorre all'attuazione del PTC2.

Alle considerazioni generali sopra esposte devono essere affiancate le specifiche disposizioni normative sul monitoraggio del PTC2 definite dallo stesso all'interno del proprio apparato normativo.

A tal fine va sottolineato come tutta l'impostazione del processo congiunto di pianificazione/valutazione, sostanziatosi nella stesura del PTC2 nelle sue diverse componenti (relazione illustrativa, apparato normativo, tavole) e nell'elaborazione del Rapporto Ambientale sia avvenuta all'interno di un quadro metodologico e concettuale di piano-processo e di concezione ciclica e continua dell'azione di governo del territorio, per la quale l'approvazione del piano e la sua entrata in vigore rappresentano sì un punto cruciale, ma non certo la fine del processo.

Così, la relazione illustrativa del PTC2 sottolinea (par 2.2 pag. 24) che: *"La sostenibilità ambientale è una costante di tutte le fasi di costruzione del piano-processo per la formazione del PTC2, a partire politiche perseguite"*.

Viene quindi definito un piano-processo di natura ciclica e continua, come schematizzato dalla figura seguente.



Il monitoraggio del piano dispiega dunque appieno la sua potenzialità come elemento fondamentale di un più generale processo continuo di costruzione di conoscenza e governo del territorio che sostanzia l'"attuazione" del PTC2. È importante

sottolineare a tal proposito che quanto fin qui enunciato trova una puntuale e necessaria definizione nell'apparato normativo del PTC2.

Infatti Le NTA del PTC2 prevedono, all'art. 50bis, che la Giunta provinciale specifichi, previo confronto con l'Organo tecnico regionale per la VAS e con l'Arpa Piemonte, *“le modalità attuative del monitoraggio, i meccanismi di retroazione sul Piano, il Sistema delle Strategie e delle Azioni oggetto di monitoraggio ad integrazione e modifica di quelle presenti nel Rapporto Ambientale, il sistema degli indicatori, oltre che le modalità e le tempistiche della periodica pubblicazione degli esiti.”*

L'art. 4 delle NTA fa riferimento, al fine di consentire le attività di monitoraggio, alla collaborazione tra enti locali (comuni) e Provincia riguardo alla trasmissione di dati ed informazioni: “I Comuni forniscono alla Provincia i dati e gli indicatori ai fini del monitoraggio dell'attuazione del PTC2 e del raggiungimento Infine l'art. 13 prevede che nel piano di monitoraggio ambientale sia prevista “una specifica sezione dedicata al controllo (tipologia, localizzazione e stato di attuazione) delle azioni di compensazione attivate sul territorio provinciale.”

Le norme del PTC2 sanciscono dunque alcuni principi fondamentali della funzione del monitoraggio ambientale e più in generale della Valutazione Ambientale Strategica che vale la pena sottolineare:

- Il monitoraggio implica il reperimento e la gestione di una notevole quantità di dati ambientali e territoriali, elaborati e posseduti da una pluralità di enti. È dunque necessario che tali informazioni circolino e siano scambiate nel rispetto dei principi di **trasparenza, accessibilità e leale collaborazione** fra gli enti di governo del territorio;
- Gli esiti del monitoraggio e devono essere **esplicitamente tenuti in conto** in fase di revisioni/modifica del piano. La retroazione del monitoraggio sul piano è dunque chiaramente stabilita dalle norme del piano stesso;
- Gli esiti del monitoraggio devono essere **pubblici**. Il monitoraggio, in linea con gli obiettivi più generali della VAS è dunque momento di trasparenza e verifica dell'azione pubblica.

Questi principi fondamentali, che indubbiamente valorizzano il ruolo del monitoraggio e della VAS recependo le indicazioni legislative e cogliendo gli aspetti più innovativi di tali strumenti evidenziati anche da un ormai ampio dibattito scientifico, hanno dunque guidato la definizione complessiva del presente documento.

Da un punto di vista più tecnico, le considerazioni generali inerenti gli indicatori di monitoraggio sopra riportate, devono essere ulteriormente integrate con altre considerazioni derivanti dalle specifiche caratteristiche dello strumento di pianificazione territoriale provinciale.

Tratto saliente del PTC2 è il fatto che esso esplica la maggior parte della sua azione di governo del territorio non con azioni dirette – ovvero con prescrizioni immediatamente vincolanti e vigenti – ma principalmente indirizzando l'azione dei Comuni nella definizione dei propri Strumenti urbanistici Generali (PRG).

Questo a sua volta avviene con un diverso grado di cogenza delle diverse azioni (prescrizioni che esigono attuazione, direttive e indirizzi), ma in ogni caso l'effettiva “messa in pratica” degli obiettivi e delle strategie del PTC2 passa attraverso la definizione dei PRG dei comuni: in termini urbanistici, l'attuazione del PTC2 è in gran parte demandata ai piani *sottordinati*.

Questo aspetto, cruciale per la definizione delle modalità attuative del piano stesso e la strutturazione del proprio apparato normativo, ha allo stesso modo notevoli ripercussioni sul disegno della valutazione ambientale e del monitoraggio.

Un efficace monitoraggio del PTC2 non può quindi prescindere dalla conoscenza e dalla “misurazione”, qualitativa e quantitativa, dei PRG dei Comuni della provincia di Torino.

La Provincia ha già, fra i suoi compiti istituzionali, quello di intervenire nelle istruttorie del PRG esprimendosi sulla compatibilità degli stessi con il PTC2: si tratta quindi di inserire tale attività in un quadro coerente, strutturato e sistematizzato che consenta di alimentare il sistema di conoscenze territoriali e ambientali della Provincia di Torino e quindi monitorare l'attuazione del PTC2 attraverso il sistema degli Osservatori sopra elencati (art. 4 NTA).

dei *target* definiti nel Rapporto Ambientale” e inoltre “i Comuni trasmettono alla Provincia le varianti dei propri strumenti urbanistici in formato digitale, nel rispetto delle modalità convenzionali stabilite dalla Provincia e secondo quanto espresso all'interno delle Linee Guida in merito alle modalità di redazione degli elaborati.