

ALLEGATO B

La valutazione ambientale strategica

La Direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, nota anche come "Direttiva VAS", estende ai processi di pianificazione e programmazione la valutazione ambientale, in precedenza limitata alla sola Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) dei singoli progetti con potenziali effetti sull'ambiente. Mentre la VIA agisce in fase di progetto, quindi necessariamente a un livello del processo decisionale che risente di decisioni già prese in ambito pianificatorio e programmatico, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è volta ad intervenire a monte di tali scelte, con l'obiettivo di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente" (art. 1).

La VAS si configura come un processo integrato con il ciclo di vita del piano/programma, dalle prime fasi fino alla fase di attuazione e gestione, ma dotato di alcuni momenti procedurali propri, tra i quali l'elaborazione di un rapporto ambientale, che documenta le modalità con cui la dimensione ambientale è stata presa in considerazione, richiamando, tra l'altro, il rapporto con altri pertinenti piani o programmi, le alternative individuate, la stima dei possibili effetti significativi sull'ambiente, le misure di mitigazione e compensazione, le misure di monitoraggio. In generale, la richiesta di un sistema di monitoraggio, allo scopo di intercettare eventuali impatti negativi non previsti e di adottare opportune misure correttive, presuppone un meccanismo di retroazione in grado di riorientare il piano, qualora gli effetti monitorati si discostino da quelli previsti. Nello specifico della pianificazione della RTN, il feedback del monitoraggio potrà riorientare gli obiettivi e i criteri ambientali del PdS dell'anno successivo. La direttiva e la normativa in vigore rendono inoltre obbligatoria l'individuazione e la consultazione del pubblico e delle autorità con competenze ambientali, durante il processo di elaborazione del piano/ programma.

In Italia l'attuazione della Direttiva 2001/42/CE è stata prevista dalla Parte II del D.Lgs. 152 del 3/4/2006 "Norme in materia ambientale", che, dopo due proroghe, è entrata in vigore il 31 luglio 2007. In occasione del workshop del 6 novembre 2007 Terna ha contattato la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale¹ da poco insediata presso il MATT, quale interlocutore per condividere e concordare aspetti procedurali e metodologici.

Peraltro, la VAS, comportando che la pianificazione sia trasparente, documentata, ripercorribile e partecipata, può essere vista come un'opportunità per superare preventivamente alcune criticità che si verificano spesso nei processi autorizzativi e nell'attuazione degli interventi. Infatti, per garantire lo sviluppo del sistema elettrico richiesto per soddisfare le necessità del Paese, Terna si trova a dover affrontare la complessità delle procedure autorizzative degli impianti elettrici, che in genere richiedono il coordinamento tra varie istituzioni a livello centrale e locale e che incontrano difficoltà sempre crescenti. Fino ad oggi la VIA ha rappresentato l'unica procedura per verificare la compatibilità ambientale di un intervento ma, come già

¹ Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale che svolgerà le attività tecnico-istruttorie per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi la cui approvazione compete ad organi dello Stato, ai sensi del D.P.R. 90 del 14/5/2007, art.9.

accennato, essa si colloca a livello di progetto, quando alcune scelte sono già state prese, e spesso non è in grado di valutare l'intervento all'interno di un quadro più ampio. Se la fase di progettazione non è stata preceduta da un'adeguata condivisione delle scelte, si possono manifestare tardivamente criticità tali da rendere necessarie modifiche di scelte strategiche.

Perché gli interventi individuati possano essere autorizzati ed effettivamente realizzati, è dunque necessario fare in modo che il processo decisionale, fin dalla fase di pianificazione, porti a scelte sostenibili per l'ambiente e la popolazione. A tale scopo, è necessario considerare, insieme alle variabili tecniche ed economiche, le variabili ambientali, territoriali e sociali (ad esempio, l'uso del suolo, i vincoli di tutela, le previsioni degli strumenti della pianificazione territoriale, urbanistica, settoriale e ambientale). Questo è possibile solo con un progressivo coinvolgimento, oltre che delle amministrazioni centrali, delle Regioni e, tramite queste, delle Province, dei Comuni e della popolazione, attraverso gli stakeholders, in ragione delle competenze e delle responsabilità loro affidate. Ciò permetterà di garantire uno sviluppo della rete coerente con lo sviluppo del territorio, e renderà il processo autorizzativo più efficiente ed efficace. Si ricorda a tal proposito che il coinvolgimento delle Regioni nella pianificazione era già regolato in base al citato D.M. 22/12/2000, secondo cui Terna "nel predisporre il Piano di Sviluppo chiede il parere delle Regioni interessate sugli aspetti di localizzazione di nuovi tratti di rete e di razionalizzazione dei percorsi o di eventuale dismissione dei tratti in esercizio, allegando i pareri ricevuti al piano deliberato" (articolo 2, comma 1).

Sulla base di queste considerazioni, Terna ritiene auspicabile una collaborazione con i diversi livelli amministrativi, con le seguenti finalità:

- lo scambio di informazioni e la conoscenza delle reciproche necessità;
- l'individuazione delle criticità sociali e territoriali;
- l'adeguata diffusione delle motivazioni che sono alla base delle esigenze elettriche;
- la contestualizzazione territoriale delle esigenze elettriche, al fine di pervenire ad una localizzazione che sia il frutto di una scelta tra soluzioni alternative, motivata in modo trasparente.

È da tali premesse che circa cinque anni fa è nata la volontà di avviare un processo di integrazione della VAS nella pianificazione della rete elettrica. Il GRTN e poi Terna, in collaborazione con Stato e Regioni, hanno intrapreso un percorso per definire le modalità con cui introdurre la VAS nel processo di pianificazione e sviluppo della RTN e sperimentarne l'applicazione.

Gli strumenti volontari attivati per la VAS e la concertazione con le istituzioni

Il percorso di sperimentazione della VAS si è avvalso di protocolli di intesa e di accordi di programma tra GRTN/Terna e le Regioni. Le finalità di questi strumenti comprendono: la condivisione delle scelte localizzative degli interventi, la predisposizione del rapporto ambientale, l'espressione del parere regionale sul contenuto del PdS in modo più consapevole e informato, lo snellimento del percorso autorizzativo dei progetti degli interventi sottoposti positivamente a VAS.

La prima Regione a siglare un protocollo d'intesa per la sperimentazione della VAS è stata il Piemonte nel 2002, seguita fino ad oggi da altre dodici Regioni e dalla Provincia autonoma di Trento (Figura 1). Sono

attualmente in corso di definizione i protocolli di intesa con le Regioni Liguria e Lazio e con la Provincia autonoma di Bolzano.



Figura 1 - Regioni firmatarie del protocollo d'intesa per la VAS della RTN.

Nel 2003 si è evidenziata la necessità di una banca dati cartografica in grado di coprire uniformemente il territorio nazionale, per poter disporre di informazioni omogenee, almeno su scala vasta. Nello stesso anno, il GRTN ha stipulato una convenzione per lo scambio di dati cartografici con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT); con questo atto è partito un processo di collaborazione con la VIII Divisione della Direzione Generale per la Salvaguardia Ambientale del MATT, che nel 2005 ha portato a costituire un Tavolo di coordinamento VAS Ministeri-Regioni-Terna (nel seguito, Tavolo VAS), promosso dal MATT, a cui si sono uniti nel tempo il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (MiBAC), il Ministero delle Attività Produttive (MAP; ora Ministero dello Sviluppo Economico, MSE), l'allora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) e le dodici Regioni e la Provincia autonoma firmatarie del protocollo di intesa con Terna.

Il Tavolo VAS si riunisce periodicamente e affronta diversi aspetti legati all'applicazione della VAS nel caso specifico del PdS, con il fine di definire e sperimentare il processo di VAS in modo condiviso e conforme alla direttiva 2001/42/CE. In particolare, le attività hanno riguardato l'analisi del processo di pianificazione e sviluppo della RTN e le modalità di integrazione della dimensione ambientale, la definizione dei rapporti tra VIA e VAS, le modalità per l'individuazione, la valutazione e l'eventuale confronto di soluzioni localizzative, la consultazione e la partecipazione, i contenuti del rapporto ambientale.

Parallelamente, per coordinare e armonizzare i rapporti tra Terna e le amministrazioni regionali, nel 2004 è stato approvato uno specifico Accordo di Programma con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, i cui obiettivi sono:

- favorire un flusso bi-direzionale di informazioni e di dati da e verso Terna, che siano di utilità per lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali, di programmazione e pianificazione del settore e operative, di gestione e di controllo;

- promuovere l'applicazione del principio della sostenibilità, mediante una sperimentazione VAS applicata alle politiche di sviluppo della RTN;
- assicurare l'armonizzazione tra pianificazione energetica, elettrica, territoriale ed ambientale, mediante una localizzazione concertata delle opere previste dal PdS;
- collaborare nella gestione dei conflitti ambientali in materia di campi elettro-magnetici;
- favorire l'attuazione del Piano di Sviluppo della RTN mediante la promozione di specifici Accordi di Programma.
- Inoltre, nel 2005 è stato siglato un Protocollo d'intesa sulla VAS tra GRTN e il MiBAC, il cui scopo è:
- verificare e aggiornare i criteri metodologici da adottare ai fini del processo della VAS;
- conseguire il minimo impatto paesaggistico delle nuove opere elettriche recependo e integrando in fase di progettazione le linee guida per il rispetto dei beni culturali e paesaggistici e gli indicatori di sensibilità che saranno definiti dal MiBAC;
- permettere uno sviluppo della rete elettrica nazionale nel rispetto della compatibilità ambientale, territoriale, sociale, paesaggistica e archeologica, di pari passo con attuazione dei piani e programmi regionali in materia di energia.

Da tale protocollo sono scaturite le seguenti azioni:

- attivazione di un tavolo tecnico di confronto permanente per l'applicazione della VAS;
- condivisione di informazioni cartografiche digitalizzate: Terna fornirà l'Atlante delle linee AAT e AT e consentirà al Dipartimento per i Beni Culturali e Paesaggistici di integrare nel Sistema Informativo Territoriale Ambientale Paesaggistico (SITAP), i nuovi dati che verranno man mano elaborati. La banca dati SITAP e quelle degli Istituti di settore del MiBAC, con tutte le informazioni, i dati e le cartografie relative ai valori paesaggistici e storico-archeologici a livello nazionale e locale, saranno consultabili anche da Terna per i suoi fini istituzionali;
- collaborazione per lo svolgimento della VAS a livello della localizzazione delle opere elettriche.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs 152/06, la Sottocommissione VAS coordinerà il Tavolo VAS nazionale nella sua nuova configurazione che coinvolgerà Terna, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero delle Infrastrutture, e tutte le Regioni e Province autonome d'Italia.

Processo di risoluzione delle esigenze di sviluppo attraverso accordi a livello territoriale

L'articolazione del processo decisionale che porta alla definizione degli interventi di sviluppo può essere formulata come segue.

In base alla previsione del fabbisogno di energia elettrica, alla evoluzione del parco produttivo, allo stato della rete di trasmissione, e alle criticità elettriche attuali e previsionali, vengono individuate le esigenze di sviluppo della rete.

Le esigenze in prima istanza sono di natura elettrica e derivano da studi di rete su modelli complessi. Le opere non sono in questa fase localizzate univocamente sul territorio: ad esempio, può emergere la necessità di realizzare una nuova linea elettrica che colleghi due porzioni di rete esistenti, ma inizialmente non ne viene individuato il tracciato; ne viene solo stimata una lunghezza di massima per ottenere i parametri elettrici della linea da inserire nel modello di rete.

Nel tempo, attraverso un processo condiviso, l'esigenza elettrica viene tradotta in interventi che possono via via trovarsi a diversi stadi di avanzamento che, per gli elettrodotti, sono definiti come segue (analoghe fasi si possono individuare per la pianificazione delle stazioni):

- *Macroalternativa*: soluzione/i localizzativa/e di larga massima di un'esigenza elettrica a livello strategico, cioè ipotesi elettriche caratterizzate da differenti schemi elettrici di inserimento dell'intervento sulla rete;
- *Corridoi*: soluzioni localizzative di un'esigenza elettrica a livello strutturale, cioè ipotesi, a parità di schema elettrico, per l'inserimento dell'intervento nel territorio: si scende ad una scala più dettagliata per l'individuazione di corridoi alternativi all'interno del territorio interessato dalla macroalternativa concordata a livello strategico;
- *Fasce di fattibilità*: soluzioni localizzative di un'esigenza elettrica a livello attuativo: all'interno del corridoio preferenziale concordato a livello strutturale, si definiscono le porzioni di territorio ove risulta possibile l'individuazione del tracciato. Si scende ad una scala più dettagliata per la scelta della fascia di fattibilità preferenziale;

Concordata la fascia di fattibilità preferenziale, l'intervento entra nella fase di progettazione, nell'ambito della quale si attivano le procedure di richiesta dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio e la procedura di valutazione d'impatto ambientale.

In tal modo, l'esigenza, definita dapprima in termini di macroalternativa e poi di corridoio, raggiunge, tramite il meccanismo della concertazione, la definizione di fascia di fattibilità, indispensabile per la fase di progettazione e di VIA, conservando, attraverso tutti gli iter procedurali previsti dalla normativa vigente, una continuità negli interlocutori (proponenti, Enti locali e stakeholders), nel monitoraggio, nell'acquisizione di osservazioni e prescrizioni.

Un esempio di ciclo di vita di un intervento può chiarire il concetto (Figura 2). Ogni macroalternativa può essere concettualmente rappresentata come una linea (anche spezzata) che collega due elementi esistenti della rete elettrica. Rispetto a tale linea è possibile identificare l'area di intervento sul territorio tracciando una figura di forma sub-ellissoidale, di ampiezza massima scelta pari al 60 % della distanza tra i due estremi di ogni segmento.

La scala d'analisi più adeguata per il livello strategico è 1:250.000, in particolare per opere di valenza nazionale e sovra-nazionale; in casi specifici in cui l'intervento si riferisce a porzioni limitate di territorio conviene la scala 1:100.000. A livello strategico il confronto tra le possibili alternative localizzative si effettua quindi comparando le "prestazioni" delle aree di intervento relative alle diverse macroalternative. La macroalternativa che viene giudicata preferibile costituirà l'area di studio per il livello strutturale.

A livello *strutturale*, i nodi elettrici di inizio e di fine del nuovo tratto di rete sono definiti: si tratta di individuare e confrontare percorsi diversi individuati nella forma di corridoi di larghezza variabile, da alcune centinaia di metri a qualche chilometro. La scala di dettaglio minima, a livello strutturale, è 1:50.000 o 1:25.000, a seconda dell'estensione dell'intervento.

A livello *attuativo*, si utilizza una scala 1:10.000 o inferiore e vengono confrontate alternative di localizzazione, collocate all'interno del corridoio giudicato più sostenibile a livello strutturale, rappresentate da fasce di fattibilità di ampiezza variabile fino a 200 metri.

Quanto appena discusso si riferisce al caso degli elettrodotti aerei, che per loro natura rappresentano gli interventi che richiedono il maggior interessamento del territorio. Per la realizzazione di stazioni, dove viene meno il carattere lineare che è il presupposto dell'approccio descritto, questo metodo non è direttamente applicabile: allo stato attuale ne è allo studio un adattamento. Si noti che nel caso di nuove stazioni, che vengano realizzate come terminali di una nuova linea, di norma si tende ad inserirle all'interno del corridoio previsto per l'elettrodotto.

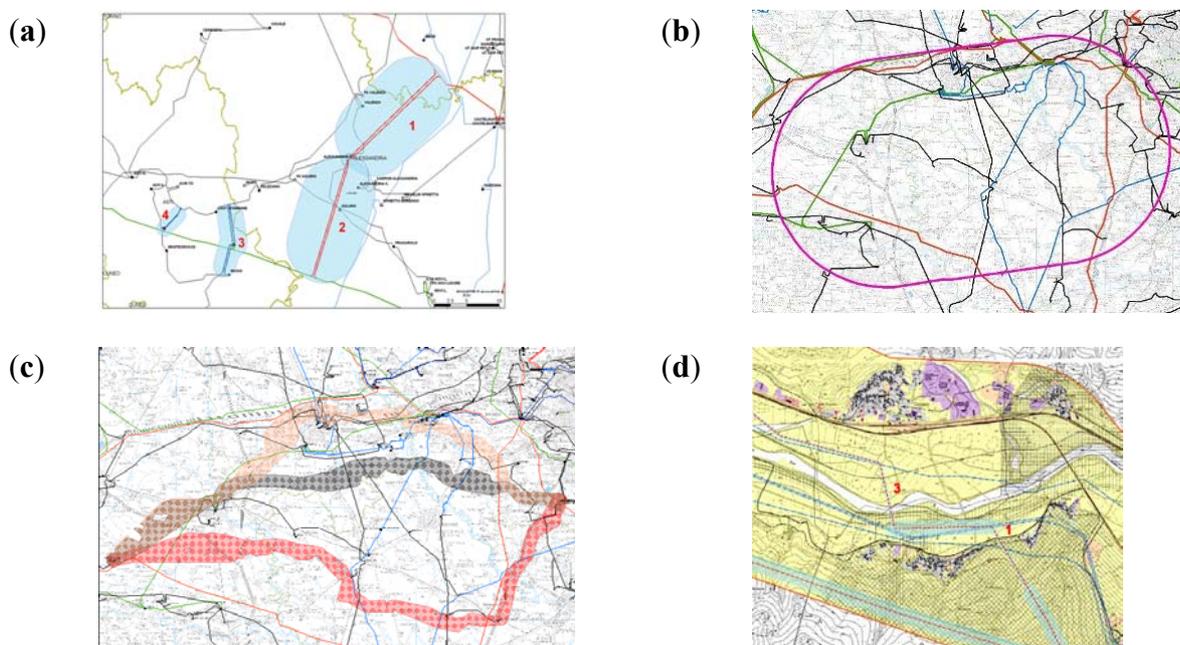


Figura 2 - Evoluzione dell'area di studio, in funzione del livello di sviluppo di una esigenza: livello strategico (a), in cui i diversi ellissoidi costituiscono le alternative a confronto; livello strutturale (b), in cui le alternative a confronto sono rappresentate dai corridoi (c); livello attuativo (d), in cui le alternative sono le fasce di fattibilità (alternative 1 e 3 dell'esempio).

In genere ciascuna esigenza nasce e compare tra le scelte del PdS a livello strategico. Il passaggio ai successivi livelli di avanzamento (strutturale, attuativo) avviene attraverso processi di localizzazione condotti, ove possibile, tramite concertazione basata su criteri concordati con il Tavolo VAS nazionale (si veda il capitolo **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). È tuttavia possibile che, in casi particolarmente semplici o di piccole dimensioni si saltino i primi livelli (ad esempio un intervento si configuri direttamente di livello attuativo).

Una volta approvato il PdS, il processo localizzativo che ne attua le scelte su scala regionale o interregionale prosegue il suo iter, di cui annualmente il Rapporto Ambientale rende conto in sede di monitoraggio.

L'esigenza può eventualmente ricomparire in un successivo PdS nel caso in cui sia necessario rivederne le caratteristiche elettriche.

La tempistica dei processi localizzativi è variabile da intervento a intervento. Il passaggio da un anno a quello successivo può ricadere in uno dei seguenti casi:

- se si è trovata una soluzione condivisa ad un certo livello, l'intervento può passare al livello di maggior dettaglio (ad esempio da strategico a strutturale),
- se non si è trovata una soluzione condivisa nell'arco dell'anno procedurale o se le alternative localizzative individuate sono risultate non perseguibili, l'intervento l'anno successivo rimane allo stesso livello e se necessario si individuano ulteriori alternative;
- a livello strutturale o attuativo, può succedere che si renda necessario tornare a un livello di minor dettaglio, qualora: a) siano state esplorate con risultato negativo tutte le alternative possibili all'interno dell'ambito territoriale selezionato al livello superiore, oppure b) in presenza di mutate condizioni territoriali e ambientali di contesto che rendano non più valide le scelte compiute ai livelli superiori. A proposito di questo ultimo aspetto (b), è auspicabile che, una volta condivisa una scelta localizzativa a un certo livello, ad esempio la scelta di un corridoio, gli Enti interessati si impegnino a preservare la sua validità attraverso i propri strumenti di pianificazione territoriale, salvaguardando per quanto possibile l'area individuata da usi che impediscano di realizzare l'opera, nella fattispecie garantendo che venga mantenuta la possibilità di individuare almeno una fascia di fattibilità nel corridoio. Ciò andrà a beneficio dell'efficienza e dell'efficacia del processo decisionale.

La Figura 3 rappresenta il ciclo di vita di una generica esigenza attraverso gli stadi appena descritti. Nei casi in cui è più facile condividere una scelta, livelli successivi (ad esempio strategico e strutturale) possono svolgersi nello stesso anno.

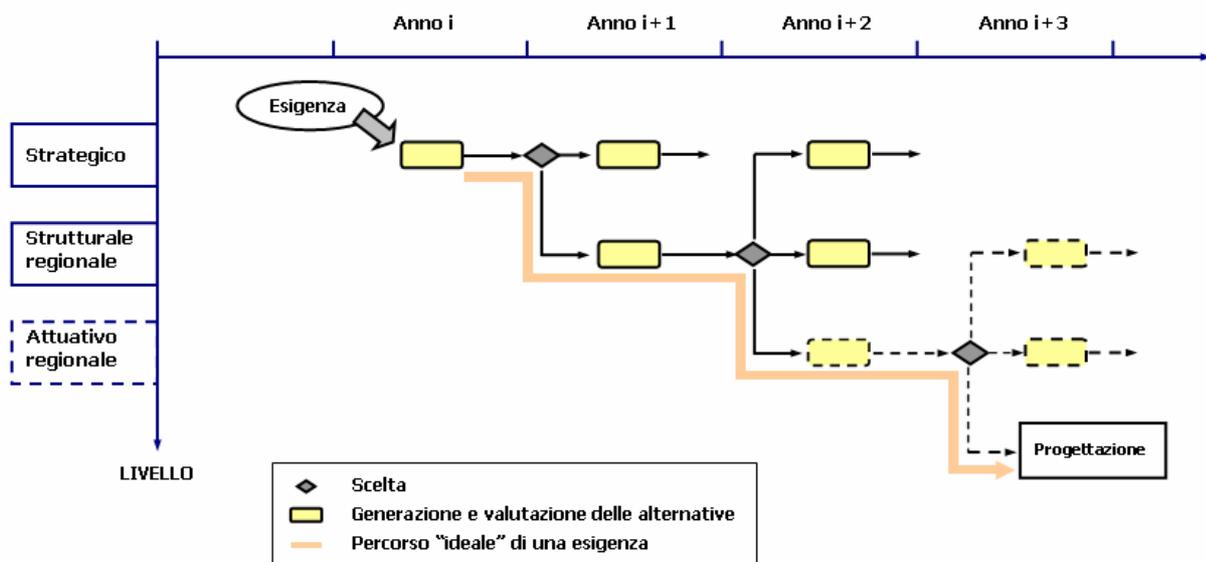


Figura 3 - Ciclo di vita di un'esigenza.

Si noti che il livello attuativo è tratteggiato in quanto la sua collocazione dipenderà dal contesto, dal caso in esame e dalle indicazioni espresse dalla singola Regione. È tuttavia di fondamentale importanza garantire

sempre la continuità del percorso condiviso di individuazione delle soluzioni localizzative e la presenza in particolare di una fase in cui Terna ed Enti interessati concordino la fascia di fattibilità prima di procedere a completare la progettazione dell'intervento. È possibile prevedere questa fase a conclusione dei processi localizzativi in attuazione del PdS, e quindi a conclusione della VAS, individuando un livello attuativo, dopo quelli strategico e strutturale, oppure in una fase preliminare della progettazione, dunque nell'ambito della VIA, qualora siano necessarie informazioni e analisi di maggior dettaglio non disponibili in sede di VAS, oppure qualora si intenda lasciare maggior margine di autonomia alla VIA. In questo caso sarebbe utile che la procedura di VIA prevedesse un momento di consultazione e confronto con i soggetti interessati a monte dell'avvio del processo di progettazione dell'intervento. Nell'ambito della sperimentazione con il Tavolo VAS nazionale, si è stabilito che la scelta può dipendere dal caso in esame o dalle indicazioni espresse dalla singola Regione in base a disponibilità di dati e scelte di metodo. La VAS si spinge sempre fino al livello strutturale, che comprende l'individuazione, la valutazione e il confronto dei corridoi fino alla scelta di quello ritenuto più sostenibile. Per rendere più completa la valutazione dei corridoi individuati, verrà verificata la possibilità di individuare fasce di fattibilità al loro interno, fatto salvo che sarà nella fase successiva (livello attuativo della VAS o fase preliminare della VIA) che avverrà l'individuazione puntuale, la valutazione e la scelta delle fasce di fattibilità.

Coordinamento tra livello nazionale e livello regionale

Una delle principali fonti di complessità del processo di sviluppo della RTN è la necessità di coordinare scelte a scala nazionale e scelte a scala regionale, definendo in modo adeguato il ruolo reciproco di Stato e Regioni. Occorre dunque individuare la modalità più opportuna per far convivere da una parte l'autonomia delle Regioni per le decisioni che hanno impatto su scala regionale e dall'altra la possibilità di una valutazione globale del piano su scala nazionale.

Come già accennato, negli anni passati il coinvolgimento delle Regioni nella pianificazione era già regolato dal citato D.M. 22/12/2000, secondo cui Terna nel predisporre il Piano di Sviluppo chiede il parere delle Regioni interessate, allegando i pareri ricevuti al piano deliberato. Con l'obiettivo di aumentare l'efficacia di tale coinvolgimento, per il momento, Terna ha messo a punto la procedura di seguito descritta e schematizzata in Figura 4, che si rifletterà nella struttura del Rapporto Ambientale.

Terna ogni anno stabilirà e inserirà nel PdS le nuove esigenze di sviluppo della rete e eventuali modifiche sostanziali di esigenze già approvate nei piani precedenti.

I processi di concertazione relativi alle successive scelte localizzative, dotati di una propria struttura ed autonomia, avverranno sulla base di criteri minimi di riferimento stabiliti dal Tavolo VAS nazionale, adattati e integrati in funzione dello specifico contesto. Una volta che un processo di concertazione produrrà un esito condiviso dalla Regione e dagli Enti Locali coinvolti, tale esito sarà sottoposto al Tavolo VAS nazionale, che ne verificherà, ove possibile, la coerenza con i criteri condivisi (freccia blu in Figura 4). L'avanzamento dei processi di concertazione verrà documentato annualmente nel PdS e nel Rapporto Ambientale.

Nel caso gli esiti del monitoraggio o mutate condizioni dello scenario di riferimento evidenziassero criticità ambientali legate al cumulo degli effetti o a condizioni territoriali e ambientali, se ne terrà conto. Si noti che ogni anno verrà verificato il perdurare delle motivazioni che hanno definito le esigenze di sviluppo approvate

in precedenti PdS; in caso tali motivazioni venissero a mancare per qualche motivo, le relative esigenze verrebbero eliminate dal PdS.

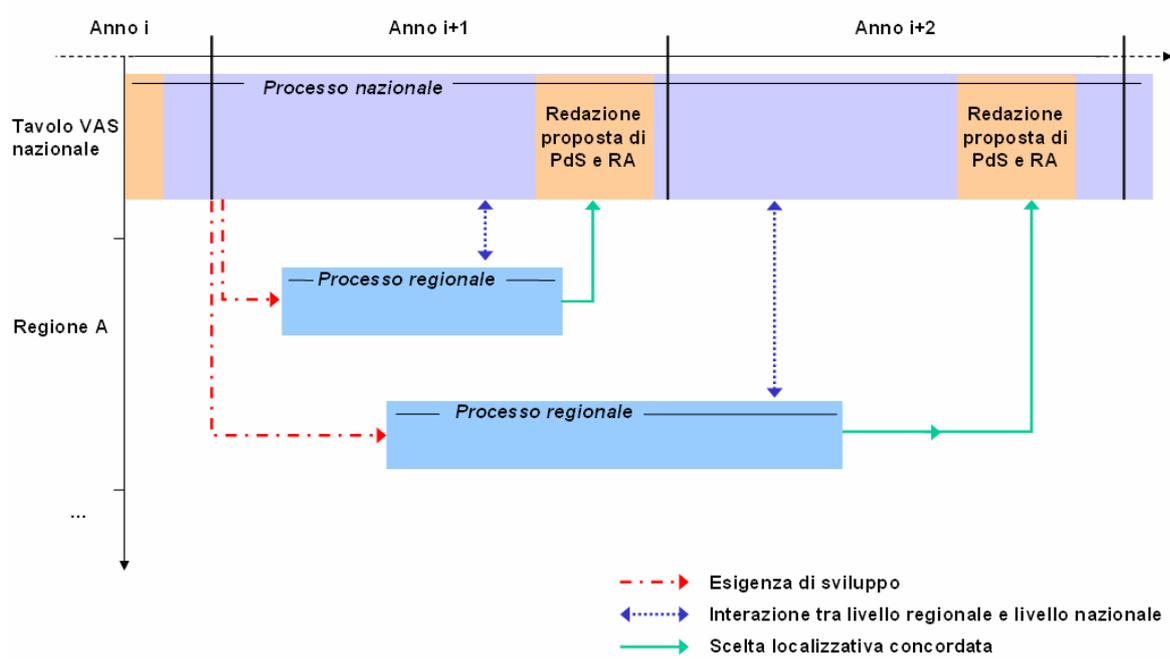


Figura 4 - Interazione tra livello nazionale e livelli regionali.