

# VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

## casi di attuazione in Italia

**La Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica, meglio conosciuta come Vas, introduce la valutazione ambientale come strumento essenziale per una pianificazione e programmazione sostenibili.**

**Con questo documento viene richiamata l'attenzione sull'applicazione della Vas a piani e programmi e sulle criticità riscontrate nell'attuazione concreta della valutazione ambientale ai processi di pianificazione territoriale a diverso livello e in diverse regioni.**

Approvata il 27 giugno 2001, la Direttiva 01/42/Ce, nota comunemente come Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (Vas), introduce la valutazione ambientale come strumento essenziale per una pianificazione e programmazione sostenibili, nella consapevolezza che i cambiamenti ambientali sono causati non solo dalla realizzazione di nuovi progetti, ma anche dalla messa in atto delle strategie contenute nei piani e nei programmi.

In Italia la direttiva è stata recepita a livello statale con il Codice dell'ambiente, approvato il 3 aprile 2006 (decreto legislativo n.152), ma ha trovato prece-

deni applicazioni sia in forma sperimentale, sia grazie alla sua introduzione nelle norme regionali sulla Via o di settori specifici come la pianificazione territoriale e l'urbanistica.

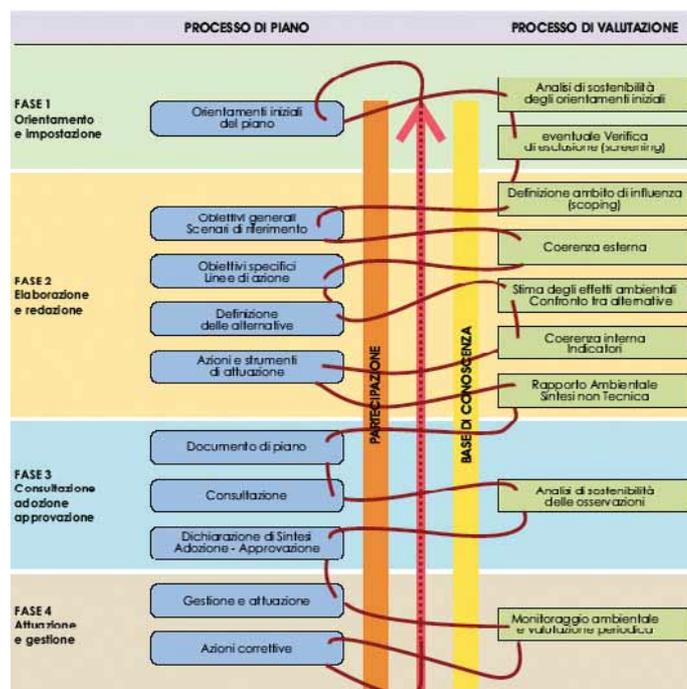
Con questo documento si intende richiamare l'attenzione sugli aspetti salienti dell'applicazione della Vas a piani e programmi e sulle criticità riscontrate nell'attuazione concreta della valutazione ambientale ai processi di pianificazione territoriale a diverso livello e in diverse regioni.

### Aspetti salienti dell'attuazione Vas

La direttiva Vas, nelle raccomandazioni per il recepimento, richiama cinque grandi tematiche:

- i principi generali per la garanzia che i piani e programmi, così come le loro varianti, raggiungano risultati ottimi da un punto di vista ambientale e di sviluppo del lavoro in rete tra le amministrazioni;
- l'ambito di applicazione che deve definire, in ciascuno Stato o Regione, a quali piani o programmi, oltre a quelli già individuati dalla Direttiva, debba essere esteso il processo di Valutazione Ambientale e con quali regole;
- il procedimento amministrativo da adottare che, partendo dal procedimento generale di valutazione proposto dalla Direttiva, si deve adattare alla realtà amministrativa di ciascuno Stato o Regione.

Il procedimento amministrativo si può articolare nelle seguenti fasi (vedi Figura): *orientamento e impostazione*: che definisce gli



orientamenti iniziali del piano sulla base di una prima analisi di sostenibilità; che può comprendere l'eventuale "verifica di esclusione" (screening) e la definizione dell'ambito di influenza (scoping) per i piani non obbligati alla Valutazione Ambientale (Vas) e una prima analisi di sostenibilità ambientale degli orientamenti iniziali; *elaborazione e redazione*: che comprende la definizione dell'ambito di influenza del piano o del programma e le relative analisi di contesto, la formulazione degli obiettivi generali e specifici, la costruzione dello scenario di riferimento, le verifiche di coerenza esterne e interne, le analisi di dettaglio, la definizione delle linee d'azione, il processo di valutazione al fine della selezione dell'alternativa di piano più favorevole. Si conclude con la redazione del Rapporto Ambientale; *consultazione, adozione e approvazione* che comprende la consultazione delle autorità competenti e del pubblico sulla proposta di piano o programma e sul rapporto ambientale, *l'iter* di adozione e approvazione con le valutazioni delle eventuali modifiche dei contenuti e l'informazione sulle decisioni prese e sulle loro motivazioni; *attuazione e gestione*: che comprende l'attuazione del piano o programma, il monitoraggio e la valutazione periodica degli effetti e può comportare azioni correttive degli effetti indesiderati fino al possibile ri-orientamento del piano o del programma.

- I contenuti del Rapporto Ambientale che deve accompagnare tutti i piani e i programmi sottoposti a Valutazione Ambientale (Vas). Il Rapporto deve contenere la descrizione di tutti i passi, le metodologie utilizzate e le scelte rilevanti effettuate durante il processo di elaborazione e di Valutazione Ambientale del piano o programma, compresa la definizione delle alternative ragionevoli, la descrizione e valutazione comparata dei loro effetti significativi sull'ambiente, e una sintesi non tecnica, che descriva chiaramente obiettivi e risultati ambientali del piano o programma e che sia comprensibile anche al pubblico non esperto.

### Esperienze regionali di Vas

In Italia, nella fase antecedente al recepimento a livello statale della direttiva Ce, diverse sono state le iniziative finalizzate all'attuazione della Vas, caratterizzate, come si è detto, sia da applicazioni sperimentali a diversi strumenti di pianificazione e programmazione, sia dall'adozione di norme regionali che hanno introdotto la Vas nei processi di pianificazione territoriale e urbanistica e in alcuni casi settoriali. Tra le applicazioni sperimentali va sottolineato il notevole contributo fornito dal progetto Enplan, che ha visto la condivisione delle esperienze condotte da diverse regioni italiane ed europee e ha prodotto una guida con indicazioni metodologiche utili ed efficaci per la valutazione ambientale di piani e programmi. Si segnala il notevole interesse dell'analisi diffusa degli aspetti procedurali, metodologici e valutativi riportata nella parte III della guida, della rassegna di strumenti per la Vas riportata nella parte V e dei casi di studio proposti nella parte IV.

Proprio da questi casi di studio sono emersi elementi problematici dell'applicazione della Vas che vale la pena di elencare:

- l'importanza della costruzione di una base di conoscenza condivisa dai diversi soggetti coinvolti nel piano o nel programma: strutturare e condividere la conoscenza rappresenta il punto di riferimento sia per la Valutazione Ambientale sia per l'elaborazione del piano o programma;

- la necessità di integrare gli obiettivi economici e sociali dei piani e programmi da assoggettare a Valutazione Ambientale (Vas) con gli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Accanto alle iniziative e alle attività condotte nell'ambito del progetto Enplan, vengono richiamate alcune esperienze, derivanti anche dall'attuazione di norme regionali che introducono la Vas, ritenute significative per le metodologie di valutazione proposte e per la lettura critica e propositiva che di tali esperienze è stata fornita. A tal proposito, nell'ambito del progetto di formazione sulla Vas, organizzato dal Centro Via

Italia, e promosso dal Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e da Formez, è stato prodotto un documento di analisi e comparazione di alcune esperienze di Vas maturate in Italia, di cui si riportano alcuni tra i casi più interessanti.

### Il piano territoriale della Provincia di Milano

La Provincia di Milano ha attuato volontariamente il processo di valutazione ambientale strategica, quando ancora la Regione Lombardia era priva di disposizioni proprie in materia di Vas.

Le tecniche, gli strumenti e le metodologie usate caratterizzano e qualificano quest'esperienza di applicazione della Vas che risulta sicuramente tra le più interessanti nel panorama italiano.

Uno degli elementi innovativi a livello metodologico è, per esempio, il processo di costruzione e di autovalutazione degli strumenti urbanistici (Prg - Piani Regolatori Generali) introdotto con la Vas nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Ptcp); si tratta di un processo circolare Ptcp-Prg-Ptcp ove la valutazione è sia nel piano (con una stretta integrazione dei temi ambientali, con l'uso di indicatori ambientali e di carte di analisi e di sintesi) sia del piano (valutazione *ex ante* ed *ex post* così da valutare le possibili trasformazioni e da monitorarle nel corso della gestione dello strumento) per entrambi i livelli di governo (Provincia - Comune).

Questo processo indica la scelta fatta dalla Provincia circa il ruolo del Ptcp: l'attenzione si è concentrata nel cercare di eseguire nel miglior modo il proprio compito di coordinamento delle azioni poste al livello dei Comuni (riconosciuti come attori principali di gran parte delle trasformazioni territoriali) attraverso il quale dirigere lo sviluppo del proprio territorio. Il raggiungimento dell'obiettivo dovrebbe essere garantito da una serie di fattori. Innanzitutto attraverso due ordini di sistemi di valutazione degli strumenti urbanistici comunali: di compatibilità agli obiettivi del Ptcp (obbligatoria), con l'assunzione dei valori raccomandati per gli indicatori di sostenibilità; di

sostenibilità (facoltativa), mediante incentivi all'assunzione di scelte migliorative secondo valori obiettivo degli indicatori di sostenibilità e politiche/azioni di riqualificazione urbanistica, paesistica, ambientale.

L'analisi qualitativa adottata prevede la selezione degli obiettivi strategici generali e specifici del Ptcp e il confronto dei medesimi con una lista di controllo di criteri di compatibilità ambientale, così da valutare congruenza e interazione degli uni sugli altri, evidenziare le interazioni potenzialmente negative e individuare possibili mitigazioni degli impatti. Per l'analisi quantitativa, finalizzata a simulare e monitorare le scelte e le ricadute complessive del piano, è stato utilizzato il software "dashboard" del Joint Research Centre della Commissione Europea.

Pregio di questa esperienza è sicuramente l'interrelazione concreta tra Vas e Piano fino a essere parte del piano stesso, in quanto necessaria a dare concretezza a meccanismi innovativi proposti dal piano quali incentivi e meccanismi premiali per i comuni che conseguono un miglioramento significativo delle condizioni di sostenibilità territoriale.

### Il piano territoriale della Provincia di Terni

Secondo la normativa umbra, il piano territoriale di coordinamento provinciale ha carattere di pianificazione territoriale e ambientale nell'ambito del territorio provinciale, ha valore paesaggistico-ambientale e valuta gli effetti ambientali che le previsioni di piano possono determinare complessivamente, attraverso un'analisi della situazione territoriale e ambientale.

Nella prima fase viene elaborata un'analisi dello stato dell'ambiente, utile come quadro conoscitivo e per l'individuazione dei sistemi di intervento (sistema insediativo, sistema produttivo, sistema delle infrastrutture, sistema dei servizi di livello sovracomunale, risorse biotiche, risorse abiotiche, paesaggio e beni storici) e delle Unità di Paesaggio in cui è stato suddiviso il territorio. Questo quadro conoscitivo per-

mette di individuare le disarmonie del territorio, le zone a minore trasformabilità e maggior criticità, le criticità per unità di paesaggio: elementi necessari per definire le linee guida per la pianificazione. L'interesse del caso risiede, in particolare, nella gestione del sistema delle conoscenze a supporto delle valutazioni e del monitoraggio degli effetti delle scelte strategiche adottate nei piani a livello regionale, provinciale e comunale. Un sistema informativo territoriale in continuo aggiornamento funge da strumento di controllo reciproco nel raggiungimento degli obiettivi di pianificazione tra Comuni, Provincia e Regione.

### I piani territoriali e urbanistici in Valle D'Aosta

La valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione territoriale è una realtà consolidata in Valle d'Aosta, introdotta con la legge regionale n.14 del 18.06.99 che prevede un rapporto ambientale per il piano territoriale paesistico, per i piani regolatori e per i piani urbanistici di dettaglio. Il rapporto ambientale sugli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici è composto dalle seguenti parti: descrizione dell'ambiente interessato, delle scelte previste, delle loro motivazioni e delle modalità di attuazione, anche in rapporto a possibili alternative; descrizione delle modificazioni qualitative e quantitative indotte sull'ambiente dalle scelte previste; descrizione e quantificazione delle misure previste per ridurre, compensare o eliminare eventuali effetti negativi sull'ambiente. Il rapporto si completa con una

sintesi in linguaggio non tecnico dei punti precedenti.

Dall'entrata in vigore della legge si è rilevata interessante l'esperienza di valutazione ambientale delle varianti generali agli strumenti urbanistici comunali: queste erano caratterizzate inizialmente da un rapporto ambientale che di fatto rappresentava spesso una giustificazione un po' forzata delle scelte obbligate del comune che, a seguito di richieste specifiche da parte di privati, si trovava a dover rendere edificabili aree che non lo erano (o ad ampliare le volumetrie realizzabili). L'approccio si è progressivamente evoluto nel corso degli anni, anche grazie all'apporto della conferenza di pianificazione dove si coordinano e si concertano le varie strutture competenti (Regione, Comune, Soprintendenza ecc.) al processo decisionale. A livello italiano è sicuramente l'esperienza più omogenea, in quanto la valutazione ambientale dei piani è stata proceduralizzata con esito positivo. Infatti le amministrazioni interessate dall'applicazione hanno dimostrato di aver recepito la valenza della norma stessa. È da sottolineare che la Vas non è stata intesa come un ulteriore aggravio nel procedimento amministrativo, quanto piuttosto come un momento di riflessione sugli impatti ipotizzabili per l'ambiente. ■

### BIBLIOGRAFIA

Regione Lombardia *et al.*, "Enplan Valutazione Ambientale di piani e programmi - Linee guida - Verso una pianificazione sostenibile", Dicembre 2004.

[www.europa.eu.int/comm/environment](http://www.europa.eu.int/comm/environment)

[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

[www.silvia.regione.lombardia.it](http://www.silvia.regione.lombardia.it)

Centro Via Italia, "La valutazione ambientale strategica in Italia: analisi e comparazione delle prime esperienze maturate a livello regionale e provinciale", Notizie dal Centro Via Italia, n. 20 2002.