

APAT

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

TESI

**Esperienze in Italia, Comunitarie, Internazionali in tema di Valutazione
Ambientale Strategica (VAS).**

Dr. Vitantonio Terioli

Tutor: Dr.ssa Luciana Sinisi,

Cotutor: Ing. Stefano Pranzo,

Servizio Analisi e Valutazioni Ambientali

Stage APAT Settembre 2003-Gennaio 2004

ENGLISH ABSTRACT

SEA (Strategic Environment Assessment) is a new subject-matter that has come into European Community in 2001 with European Directive n°. 42.

This work, at the beginning, has explained what SEA is and which the role is inside of decision-making.

It has been done, subsequently, a comparison between SEA and Environmental Impact Assessment, procedure aimed to environmental assessment of single project.

Then I carried out an analysis job of European Directive trying to come out news about it and to examine it critically.

After the analysis, it has been examined different European and international realities, putting in evidence where SEA is already integrated inside of national legislative framework.

All the experiences that stand out from international level are important as in New Zealand, Australia, Canada and United States, while at European one we can find Netherlands, Denmark, Slovenia, the last one is still one of countries which during the summer 2004 will be a part of EU and it has a law about SEA.

At last we tried to draw a legislative framework inside of Italian region regard application of Environmental Impact Assessment. Some cases regards SEA too.

Some Italian region as Emilia Romagna, Liguria, Valle d'Aosta, Toscana, Piemonte and Lombardia, have particular interest for this topic and they even participated at project ENPLAN with some Spanish regions.

ABSTRACT

Il presente lavoro è stato principalmente finalizzato ad uno studio ricognitivo delle esperienze in tema di VAS a livello locale, nazionale ed internazionale.

Una prima parte è stata dedicata ad un rapido commento della nuova Direttiva europea 2001/42/CE , la c.d. Direttiva VAS, che dovrà a breve essere recepita dagli Stati dell'Unione, cercando di evidenziare le novità e le criticità, tra queste , in particolare, i potenziali rapporti con le attività di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) di progetti ed opere. Sono state altresì riportate ed esaminate le diverse realtà nazionali, europee ed internazionali, evidenziando per quest'ultime dove la VAS è già integrata in un tessuto normativo nazionale.

A livello internazionale si è dato particolare rilievo alle esperienze del Canada, della Nuova Zelanda, dell'Australia e degli Stati Uniti e, per il livello europeo, alle esperienze della Danimarca e dell'Olanda, e della Slovenia, che farà parte dei Paesi europei in accesso comunitario dall'estate del 2004 e che già posseggono una normativa in materia di VAS.

Lo studio ricognitivo ha anche riguardato la normativa all'interno delle regioni italiane che si sono particolarmente impegnate sia a livello nazionale che in ambito di progetti europei (interreg ENPLAN) quali l'Emilia Romagna, la Liguria, la Toscana, Valle d'Aosta, il Piemonte e la Lombardia.

INDICE DEGLI ARGOMENTI

| | |
|--|----|
| Introduzione | 2 |
| Metodologia | 3 |
| Capitolo I – ANALISI DELLA DIRETTIVA EUROPEA 42\2001 IN TEMA DI VAS | 4 |
| Capitolo II – LA VAS IN ITALIA | 18 |
| Capitolo III – LA VAS NELLA COMUNITA' EUROPEA E NEL MONDO | 30 |
| <u>Conclusioni</u> | |
| <u>72</u> | |
| <u>Allegato I</u> | |
| <u>74</u> | |
| <u>Bibliografia</u> | |
| <u>77</u> | |

INTRODUZIONE

Il lavoro svolto si sviluppa in una preliminare indagine mirata ad evidenziare le caratteristiche principali della Direttiva 2001/42/CE in tema di Valutazione Ambientale Strategica, attraverso un'analisi dettagliata articolo per articolo. Si è cercato, inoltre, di sottolineare le differenze con la valutazione d'impatto ambientale, sia per quanto riguarda le novità introdotte che per le lacune emerse.

Successivamente è stata svolta un'analisi dell'esperienza Italiana in tema di – VAS e sono state riportati, a titolo meramente esemplificativo, i casi di alcune regioni come l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Toscana.

Un'analisi di questo tipo non poteva non tenere presente le esperienze sia dei paesi comunitari, come l'Olanda e la Danimarca, che internazionali, come Stati Uniti, Nuova Zelanda ed in particolare il Canada.

METODOLOGIA

La tesi “Esperienze in Italia, nella Comunità Europea e nel mondo in tema di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ”è un argomento molto attuale, con il quale quotidianamente le istituzioni a vari livelli si dovranno confrontare ogni giorno.

L’attualità dell’argomento ha richiesto una ricerca estesa non solo a materiale documentale ma soprattutto a fonti informative disponibili in rete. Informazioni utili sono state reperite presso la biblioteca dell’Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e Servizi Tecnici (APAT) e la biblioteca multimediale della Regione Puglia.oltre a materiale messo a disposizione dall’APAT, e la collaborazione via internet con Enti come il Foromez che hanno reso disponibili numerose informazioni e documentazioni relative alla valutazione ambientale strategica.

Questo lavoro è quindi il risultato di una ricerca tra fonti documentali ed elettroniche, riportate nelle voci bibliografiche.

CAPITOLO I
ANALISI DELLA DIRETTIVA EUROPEA 2001/42
IN TEMA DI VAS

INTRODUZIONE

Con la direttiva 2001/42 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è stata introdotta come procedura valutativa disciplinata di Piani e Programmi in molti settori che dovrà essere recepita da tutti gli Stati Membri a decorrere dal 2004. La direttiva prevede che nella valutazione ambientale strategica “ siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi, che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma”.

Sia sotto il profilo della metodologico che quello procedurale, la direttiva fissa alcuni riferimenti. Sotto il profilo metodologico, la direttiva definisce i contenuti e gli approcci essenziali del processo di valutazione, anche con alcuni allegati tecnici che ne determinano gli indirizzi di applicazione.

Le finalità delle procedura di valutazione è quella di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e pianificatorie con gli obiettivi di sostenibilità.

Nella direttiva sono stabilite le varie fasi di articolazione del processo di valutazione ambientale strategica, ovvero:

- la descrizione dello stato attuale dell'ambiente e della sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;

- la descrizione degli obiettivi di protezione ambientale e del modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e d'ogni considerazione ambientale;
- l'analisi dei possibili effetti significativi sull'ambiente,
- le misure previste per impedire, ridurre e compensare gli eventuali effetti negativi
- la sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di com'è stata effettuata la valutazione.

Sotto il profilo procedurale, la direttiva definisce il campo d'applicazione – sostanzialmente tutti gli ambiti di programmazione pubblica con l'eccezione della difesa, delle politiche di bilancio e dei programmi cofinanziati (Fondi Strutturali e Piani di sviluppo rurale) -, il livello del processo decisionale cui s'inserisce la VAS.

LA V.A.S: definizione e generalità

Con il termine valutazione ambientale strategica si intende la procedura di valutazione ambientale stabilita dalla direttiva applicata a politiche, piani e programmi a livello locale, regionale o nazionale.

In questo senso, la valutazione ambientale strategica costituisce la procedura di valutazione che – in una teorica sequenza decisionale – si colloca al livello superiore rispetto al progetto, cui si applica la già consolidata procedura di valutazione d'impatto ambientale che continua ad essere regolata dalle norme vigenti. Il rapporto tra la procedura di VAS e la procedura di VIA è, sotto il

profilo formale, ben definito. L'una¹ si applica a piani e programmi, l'altra si applica a progetti d'opere.

Nella realtà, i due processi presentano potenziali sinergie, sequenze e sovrapposizioni che sono anche enfatizzate dalla maggiore strutturazione della procedura di VIA e quindi da una tendenza a ricondurre la VAS all'interno delle metodologie e degli approcci della VIA.

VAS e VIA² sono due procedure che s'inseriscono a livelli diversi nell'ambito del processo decisionale.

La VAS analizza effetti, compatibilità e alternative a livello strategico o programmatico. Per esempio alternative di sistema nella gestione dei rifiuti o della mobilità sono indirizzate attraverso una VAS.

La VIA, invece, analizza gli effetti, la compatibilità e le alternative a livello di progetto come le caratteristiche delle opere e le localizzazioni.

In alcuni casi, la procedura di VAS sarà applicabile a piani/programmi da cui non derivano (o non derivano direttamente) interventi oggetto di procedura di VIA.

In altri casi – la gran parte – la procedura di VAS si collocherà, cronologicamente e gerarchicamente ad un livello precedente del processo decisionale rispetto a quello della VIA.

Quando vi è un legame diretto tra scelte di piano/programma e decisioni progettuali (casi tipici sono nel settore dei trasporti o dei rifiuti) sottoposte a VIA, la procedura di VAS può influenzare la procedura di VIA sia in maniera diretta, che indiretta (per effetto di un cambiamento di piani/programmi indotto dalla VAS).

Nel contesto italiano non sono possibili valutazioni empiriche sulle interazioni fra le due procedure dal momento che la Direttiva è in fase di recepimento a cui dovrà seguire una concreta fase di attuazione,

¹ Duccio Bianchi, “la valutazione ambientale di politiche, piani e programmi, finalità e requisiti.

² Valutazione d'impatto ambientale.

ma su scala internazionale, la letteratura di merito ha già definito alcuni principi fondamentali e distintivi delle due procedure valutative (es. Noteboom (1997):

- La VAS non sostituisce la VIA
- La VAS tratta alternative che non possono essere trattate al livello di progetto
- La VAS può essere usata per meglio indirizzare la fase preliminare di una valutazione a livello più basso
- La VAS può essere utile anche a come riferimento nelle valutazioni di diverso livello ed obiettivo.
- La VAS può essere applicata a programmi per tipologie d'intervento per il quale non è prevista una specifica Via di progetto
- La VAS sembra spesso ridurre tempo e costi necessari alle procedure successive
- La VAS aumenta la trasparenza dell'intero processo di pianificazione e di valutazione.

La DIRETTIVA 2001/42: un breve commento

Di seguito vengono esaminati alcuni articoli della nuova Direttiva al fine di evidenziare le potenziali criticità ed i punti di innovazione.

OBIETTIVI (ART.1)

Intento della direttiva, è quello di assicurare un elevato livello di protezione ambientale contribuendo all'integrazione di considerazioni ambientali, nel momento della creazione e dell'applicazione di piani e programmi con il fine di produrre uno sviluppo sostenibile.

L'articolo 1 stabilisce, due obiettivi per lo svolgimento di una valutazione in conformità alla direttiva:

- garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente;
- contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di determinati piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Tali obiettivi collegano la direttiva agli obiettivi generali della politica ambientale della Comunità stabiliti nel trattato CE. L'articolo 6 del trattato stabilisce che gli obblighi in materia di protezione dell'ambiente debbano essere integrati all'atto della definizione e dell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie, al fine, in particolare, di promuovere lo sviluppo sostenibile.

DEFINIZIONI (ART.2)

Per valutazione ambientale s'intende l'elaborazione di un rapporto d'impatto ambientale che è quella parte di documentazione, contenente le informazioni dettate dall'articolo 5 e dall'allegato I.

Per pubblico ci si riferisce, a persone fisiche o giuridiche e le loro associazioni.

La prima condizione affinché i **piani e i programmi** rientrino nell'ambito della direttiva è che essi devono essere sia "elaborati e/o adottati dalle autorità prescritte" sia "previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative".

I piani e i programmi non sono definiti ulteriormente. I termini non sono sinonimi ma entrambi possono coprire una vasta gamma di significati che a volte coincidono. Per quanto riguarda le disposizioni della direttiva sono trattati allo stesso modo. Perciò non è né necessario né possibile fornire una

rigorosa distinzione tra i due. Quando si stabilisce se un documento è un piano o un programma ai fini della direttiva, occorre decidere se ne ha le caratteristiche principali. Il nome da solo (“piano”, “programma”, “strategia”, “orientamenti”, ecc.) non è un criterio sufficientemente affidabile: i documenti che hanno tutte le caratteristiche di un piano o di un programma secondo la definizione della direttiva possono, avere diversi nomi.

In considerazione del linguaggio utilizzato nella direttiva 2001/42/CE, si consiglia agli Stati membri di adottare un’impostazione simile nel valutare se un atto debba essere considerato un piano o un programma che ricade nell’ambito d’applicazione della direttiva 2001/42/CE. Uno dei possibili parametri di valutazione può essere la misura in cui è probabile che un atto abbia effetti significativi sull’ambiente.

SCREENING (ART.3)

L’articolo tre definisce, l’ambito d’applicazione della direttiva ed è sostanziale per la sua esecuzione.

Comincia esprimendo la necessità di svolgere una valutazione ambientale di determinati piani o programmi, che potrebbero avere effetti significativi sull’ambiente (paragrafo 1).

Continua definendo, le categorie di piani e dei programmi che richiedono una valutazione, sia automaticamente (paragrafo 2) che sulla base di una valutazione degli stati membri (paragrafi 3 4).

Il paragrafo 5 specifica in che modo deve essere fatta tale selezione (screening).

I paragrafi 6 e 7 si occupano degli aspetti della trasparenza della selezione ai sensi del paragrafo 5 e i paragrafi 8 e 9, elencano determinati piani e programmi esclusi dall'ambito d'applicazione della direttiva.

Il momento, dal quale si applicano queste disposizioni è definito nell'articolo 13 paragrafo 3 della direttiva.

Obblighi generali (art.4)

L'articolo 4, si occupa di tre questioni : le scadenze previste per la valutazione ambientale, il sistema procedurale per la conformità e la necessità di evitare duplicati quando i piani e i programmi sono gerarchicamente ordinati.

Secondo la prassi corretta, la valutazione ambientale dei piani e programmi, deve influenzare il modo in cui gli stessi piani e programmi sono stilati.

Selezionare gli elementi che potrebbero avere effetti indesiderabili sull'ambiente può essere più semplice nella fase in cui un piano o un programma è relativamente fluido, piuttosto che quando è stato completato.

In questa fase una valutazione ambientale può avere carattere informativo, ma è probabile che sia meno influente.

L'articolo 4, paragrafo 1 riveste le autorità del chiaro obbligo di effettuare la valutazione ambientale durante la preparazione del piano o del programma.

Nel paragrafo 2, dell'articolo 4, la direttiva prevede che la procedura della valutazione ambientale venga o integrata nelle procedure esistenti per l'adozione di piani e programmi o integrata in una procedura separata.

L'articolo 4 paragrafo 3, insieme all'articolo 5 paragrafi 2 e 3, è volto a garantire che in una tale situazione siano evitati duplicati della valutazione.

RAPPORTO AMBIENTALE (Art. 5)

Stabilisce modi e termini di stesura del Rapporto Ambientale in cui siano "individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente".

La Relazione deve inoltre contenere le "ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano e del programma".

Le informazioni da riportare nel Rapporto sono contenute nell'allegato 1 (illustrazione dei contenuti, caratteristica ambientale delle aree, qualsiasi problema ambientale esistente pertinente al piano o programma). Le indicazioni dell'allegato, come specificato nel paragrafo 2 dell'articolo 5, devono essere considerate indicazioni di "minima": sono le informazioni che devono essere necessariamente inserite nel Rapporto e sviluppate. Il paragrafo 3 dello stesso articolo, prevede la possibilità di inserire anche altre informazioni, purché pertinenti, ottenute ad altri livelli dell'iter decisionale, o attraverso altre disposizioni della normativa comunitaria.

Le informazioni da prendere in considerazione sono quelle che possono essere ragionevolmente richieste in virtù:

- delle conoscenze attuali e dei metodi di valutazione;
- dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma;
- della fase in cui sarà utilizzato nell'iter decisionale;
- della misura in cui taluni aspetti possono essere più adeguatamente valutati in altre fasi dell'iter. In ogni caso, ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 42, le autorità devono essere consultate al momento della decisione sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nella relazione ambientale.

CONSULTAZIONI (Art. 6 e Art.7)

L'articolo 6, stabilisce l'attività di consultazione in virtù della quale "Il piano o il programma e il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione dell'autorità e del pubblico".

L'attività di consultazione deve essere realizzata in modo tempestivo, ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo, dando alle autorità e alla popolazione una "effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sul piano o programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione". L'attività di consultazione deve essere realizzata "prima dell'adozione o dell'avvio della procedura legislativa riguardante il piano o il programma in questione".

Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate in base alle loro specifiche competenze ambientali, paragrafo 3 articolo 5, e individuano i settori di popolazione, le ONG e le associazioni destinatarie dell'attività di consultazione, paragrafo 4. Ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 5, sono gli Stati membri che "determinano le modalità dettagliate per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico". **L'articolo 7**, specifica le procedure per le consultazioni transfrontaliere che devono essere attivate nella preparazione di piani o programmi che possono comportare effetti ambientali significativi ad altri Stati membri.

La consultazione prevede l'invio del piano o del programma in questione e della relazione ambientale prima dell'adozione. Gli Stati membri interessati hanno facoltà di procedere o rinunciare alla consultazione.

Nel caso si proceda alla consultazione, gli Stati membri provvedono al coinvolgimento delle autorità e della popolazione garantendo le condizioni perché possano esprimere il loro parere entro termini ragionevoli. Il termine di consultazione è fissato dagli Stati membri contestualmente all'avvio delle attività.

Nella tabella seguente sono riassunte le informazioni della direttiva e degli obblighi relativi alla consultazione.

| Riquadro 1: Fase della VAS | Obblighi di consultazione in contesti nazionali | Ulteriori obblighi in contesti transfrontalieri |
|---|---|--|
| Verifica della necessità della VAS per un piano o un programma | Consultazione delle autorità (art. 3, par. 6) Informazioni messe a disposizione del pubblico (art. 3, par. 7) | |
| Decisione sulla portata e sul livello di dettaglio della valutazione | Consultazione delle autorità (art. 5, par. 4) | |
| Rapporto ambientale e proposta di piano o di programma | Informazioni messe a disposizione del pubblico (art. 6, par. 1) Consultazione delle autorità (art. 6, par. 2) Consultazione del pubblico interessato (art. 6, par. 2) | Consultazione delle autorità dello Stato membro che potrebbe essere interessato (art. 7, par. 2) Consultazione del pubblico coinvolto dello Stato membro che potrebbe essere interessato (art. 7, par. 2) |
| Durante l'elaborazione del piano o del programma | Tenere conto del rapporto ambientale e dei pareri espressi ai sensi dell'art. 6 (art. 8) | Tenere conto dei risultati della consultazione transfrontaliera (art. 8) |
| Adozione del piano o programma; dichiarazione in conformità all'art. 9, par. 1, lettera b), misure relative al monitoraggio | Informazioni messe a disposizione delle autorità (art. 9, par. 1) Informazioni messe a disposizione del pubblico (art. 9, par. 1) | Informazioni messe a disposizione dello Stato membro consultato (art. 9, par. 1) |

ITER DECISIONALE (Art.8)

Gli obblighi di cui all'articolo 8 della direttiva, riflettono il carattere ripetitivo del processo di valutazione ambientale applicato ai piani e ai programmi. Riflettono anche il vincolo di cui all'articolo 7 della convenzione d'Aarhus che, unitamente all'articolo 6, paragrafo 8 della convenzione, dispone che nel prendere decisioni in merito ai piani e ai programmi si tenga in debito conto il risultato della partecipazione pubblica.

INFORMAZIONE (Art. 9)

L'articolo 9, si occupa della divulgazione d'informazioni sui risultati finali della procedura di valutazione. E' a discrezione degli Stati membri decidere in che modo mettere le informazioni a disposizione del pubblico. Le autorità devono comunicare, in misura sufficiente le modalità per rendere disponibili le informazioni sull'ambiente e per ottenerle. A tal fine è possibile ricorrere, a pubblicazioni di carattere informativo, annunci in pubblicazioni governative o siti web governativi, annunci sul servizio pubblico radiofonico e televisivo.

MONITORAGGIO (Art. 10)

La Direttiva con il paragrafo 1 dell'articolo 10, affida agli Stati membri il ruolo di controllare gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti ed essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune.

Inoltre al fine di evitare una duplicazione di monitoraggio possono essere predisposti meccanismi di controllo. La direttiva non definisce cosa s'intenda per controllo o monitoraggio. Tuttavia il monitoraggio, può essere descritto come un'attività d'osservazione finalizzata alla verifica degli effetti negativi imprevisti derivanti dall'attuazione di un piano o programma e all'adozione di eventuali misure correttive al processo in atto.

Il paragrafo 2 dell'articolo 10, aiuta a chiarire gli obblighi derivanti dal precedente paragrafo. Le informazioni sugli effetti dei piani e programmi non devono essere raccolte specificatamente per tale scopo, ma possono essere usate anche altre fonti d'informazione.

RELAZIONI CON ALTRE DISPOSIZIONI DELLA COMUNITA' EUROPEA (ART.11)

Quest'articolo specifica le principali disposizioni di carattere generale in merito alle relazioni tra la direttiva e le altre normative comunitarie. Nel primo paragrafo, s'intende che le altre disposizioni della normativa comunitaria relative alla valutazione ambientale di piani e programmi si applicano cumulativamente alla direttiva 2001/42/CE. Uno dei criteri che fa scattare la direttiva è il fatto che un piano o un programma definisca o no il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati della direttiva sulla VIA. Normalmente le due direttive non si sovrappongono, possono verificarsi sovrapposizioni quando piani o programmi prevedono vari progetti cui si applica la direttiva sulla VIA. In questo caso, l'applicazione sarebbe cumulativa. Quando una normativa comunitaria sull'ambiente prescrive che i piani o programmi debbano essere sottoposti a valutazione ambientale è necessario (nel caso in cui tali piani o programmi soddisfino i criteri stabiliti agli articoli 2 e 3 della direttiva sulla VAS) valutare se la direttiva non introduca ulteriori elementi di valutazione. Laddove fossero richiesti, possono essere previsti diversi modi di attuare la direttiva. Ad esempio, gli Stati membri possono decidere di introdurre un unico strumento legislativo che applichi tutte le disposizioni della direttiva a tutti i piani e programmi cui si applica. In alternativa, possono decidere di modificare ogni regime giuridico che richieda l'elaborazione di tale piano o programma; o ancora è possibile combinare questi due approcci, stabilendo i principi più importanti in una disposizione generale e modificando i dettagli dei regimi legislativi esistenti laddove necessario. Per motivi di chiarezza si raccomanda agli Stati membri che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1 della direttiva sulla VIA, devono comunicare le misure che hanno adottato, di spiegare il metodo con cui hanno attuato tali disposizioni complementari.

INFORMAZIONI (Art.12)

Sono gli Stati membri, che interagendo con la Commissione, mettono a confronto le loro esperienze nell'applicazione della direttiva 2001/42. Importante è, la necessità per gli Stati Membri di assicurare la qualità del rapporto ambientale, perché aiuta ad evitare carenze all'interno del rapporto stesso. La direttiva non approfondisce il termine qualità. Nella maggior parte dei casi, sarà la singola autorità a decidere, prima di adottare un piano o un programma, se un rapporto ambientale specifico è di qualità o, in caso contrario, quali azioni sono necessarie per correggere le carenze.

Nella maggior parte dei casi, sarà la singola autorità a decidere, prima di adottare un piano o un programma, se un rapporto ambientale specifico è di qualità sufficiente o, in caso contrario, quali azioni sono necessarie per correggere le carenze. Tali azioni potrebbero comprendere la modifica o l'approfondimento del rapporto ambientale o persino la ripetizione di parte o di tutta la procedura relativa alla VAS. Nell'individuare cosa sia una qualità soddisfacente, le autorità responsabili del piano o del programma dovranno prestare molta attenzione alle prescrizioni della direttiva.

Qualsiasi misura presa dagli Stati membri in merito alla qualità dei rapporti ambientali dovrà essere comunicata alla Commissione. Tale disposizione è volta a raccogliere le esperienze acquisite negli Stati membri in modo, ad esempio, da potere diffondere approcci innovativi. Anche se tali misure vanno di là dagli obblighi previsti dalla direttiva, diffondere le pratiche quanto più è possibile contribuirà a migliorarne la qualità nell'intera Comunità.

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (Art. 13)

L'articolo 13 disciplina, l'attuazione della direttiva, prevedendo tre anni di tempo per consentire agli Stati membri di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva.

Al paragrafo 2 è specificato come tali disposizioni debbano contenere un espresso riferimento alla direttiva.

Analogamente entro tre anni gli Stati membri sono tenuti a comunicare le misure di cui al paragrafo 1 e informazioni separate sui tipi di piani e programmi soggetti a valutazione ambientale ai sensi della presente direttiva.

Tali informazioni sono a disposizione degli Stati membri e sono aggiornate su base periodica.

CAPITOLO II

LA V.A.S. IN ITALIA

Con l'approvazione della direttiva 2001/42/CE, si è concluso il processo decisionale avviato nel marzo del 1997 dalla Commissione europea per definire la procedura di Valutazione Ambientale Strategica da applicare a determinati Piani e Programmi. Parallelamente alla discussione in corso a livello europeo, in Italia alcune regioni hanno anticipato la direttiva 2001/42/CE introducendo la VAS, seppur in modo parziale, nell'ambito delle loro leggi sulla VIA o in altre normative di settori specifici come la pianificazione territoriale e l'urbanistica. Inoltre in alcune regioni sono maturate le prime esperienze locali di VAS applicata a piani e programmi.

Di seguito sono brevemente riassunte le esperienze locali delle regioni e province autonome che finora hanno introdotto la VAS nella loro realtà territoriale, contemplando tale disciplina nella loro legislazione o sperimentandola su specifici piani o programmi³.

Si riporta, inoltre, come allegato un quadro sinottico che raccoglie le informazioni relativa all'emanazione delle leggi regionali sulla VIA.

Le Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta partecipano assieme a quattro autonomie regionali spagnole (Catalogna, Murcia, Isole Baleari e Andalusia) ad un progetto Europeo ENPLAN che verrà discusso in separato capitolo.

BASILICATA

³ corso di formazione - 27-30 maggio 2003 centro congressi FAST a Milano

La legge vigente che disciplina le procedure di VIA per la regione Basilicata (L.R. n. 47 del 14/12/1998) si occupa solo della VIA applicata ai progetti e alle opere, non trattando delle questioni inerenti al VAS. Si deve, però, notare che la precedente L.R. n. 47 del 19/12/1994 prevedeva (all'art. 3, comma 2) che la valutazione d'impatto ambientale si applicasse ai "piani e programmi territoriali a valenza regionale o locale". La legge, innovativa e lungimirante, allora era apparsa inadeguata al contesto istituzionale e sociale in cui avrebbe dovuto agire, rischiando di trasformarsi in un impedimento piuttosto che in un'opportunità per lo sviluppo sostenibile della regione.

Attualmente la legge vigente (47/98) è in fase di modifica; tra gli emendamenti s'intende inserire anche un articolo inerente alla VAS.

L'Ufficio che si occupa di VIA è competente anche per la VAS applicata ai fondi strutturali.

EMILIA-ROMAGNA

La legge regionale che disciplina le procedure di VIA, non comprende la valutazione ambientale per piani e programmi che abbiano una portata rilevante sull'ambiente. S'introduce, altresì, questa procedura nella disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio che è trattata dalla Legge regionale n.20 del 23/3/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio".

L'art. 5 della L.R. n.20 del 2000 predispone per la Regione, le Province e i Comuni, nell'ambito del procedimento d'elaborazione ed approvazione dei propri piani, "la valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria." La Regione Emilia Romagna, quindi, anticipando la normativa europea, ha accolto nella propria legislazione il principio dell'integrazione tra attività di pianificazione e sostenibilità

ambientale. Si rileva così l'importante ruolo strategico che assumono, gli strumenti di gestione dei processi di trasformazione territoriale per uno sviluppo sostenibile attento alla qualità della vita e dell'ambiente.

Tale legge stabilisce, perciò, che i piani territoriali ed urbanistici siano preceduti da un documento preliminare che evidenzi i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli. Si afferma inoltre che gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale debbono costituire parte integrante del piano approvato.

La legge prevede una procedura interna al processo di pianificazione senza istituire autorità ed organi speciali.

Ai fini dell'elaborazione dei piani, la legge prevede l'istituzione di "una conferenza di pianificazione, la cui finalità è di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento" (art. 14). La conferenza ha il compito di elaborare il documento preliminare, il quale deve presentare indicazioni riguardanti tanto gli obiettivi generali del piano, quanto i limiti fisici per uno sviluppo sostenibile.

La conferenza di pianificazione soddisfa, inoltre, l'attuazione del principio di trasparenza dell'iter decisionale e quello della concertazione istituzionale. Nella conferenza, infatti, le associazioni economiche e sociali sono chiamate a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche.

Altri strumenti previsti dalla legge 20/2000, al fine di assicurare la partecipazione dei cittadini al processo di valutazione dei piani sono: gli accordi con i privati per progetti ed iniziative di rilevante interesse per la comunità locale (art. 18); gli accordi di programma che prevedono osservazioni e proposte formulate da associazioni economiche e sociali o da singoli cittadini nei confronti dei quali sono previsti effetti diretti causati dall'attuazione del programma stesso (art. 40).

La Regione Emilia Romagna aveva già stabilito il principio della partecipazione e dell'analisi e valutazione degli effetti ambientali nell'elaborazione dei piani di riqualificazione urbana secondo la Legge 19 del 1998 che prevede un'analisi dell'impatto sui sistemi ambientali, paesaggistici, sociali, provocati dalla realizzazione dei piani d'intervento nonché un concorso pubblico attraverso il quale i soggetti interessati possono partecipare all'elaborazione dei piani proponendo interventi che tengano conto anche della fattibilità degli interventi stessi e dei loro possibili effetti ambientali, paesaggistici, sociali ecc.... (art. 3, comma uno lettera c).

L'esperienza più nota nel campo della VAS in Emilia Romagna è quella del Comune di Bologna. Con la decisione della Giunta del 12/1/94 l'Amministrazione del capoluogo ha avviato il progetto "VALSIA, VALutazione degli Studi d'Impatto Ambientale" per i piani e le opere previsti nel proprio territorio comunale. La procedura di VALSIA è prevista per:

▲ Strumenti di pianificazione

- Strumenti urbanistici preventivi ed attuativi d'iniziativa pubblica o concertata
- Varianti generali e varianti specifiche al PRG
- Piani generali di settore (mobilità, commercio, ecc.)

▲ Opere puntuali o a rete, nel caso di:

- Opere pubbliche comunali;
- Opere d'interesse pubblico qualora sia richiesta deroga agli strumenti urbanistici e edilizi vigenti o siano soggette a convenzione speciale alternativa all'esproprio;

- Opere private che utilizzino in via straordinaria l'incremento una tantum del 40%.

LAZIO

La VAS non è contemplata nel disegno di legge sulla VIA attualmente ancora in discussione.

E' però da segnalare che si è sperimentata la valutazione ambientale a livello strategico in occasione della formulazione del piano di coordinamento dei porti. Questo è stato redatto dal Dipartimento di Idraulica Trasporti e Strade dell'Università di Roma "La Sapienza". Il piano è stato approvato dal Consiglio nella seduta del 22 dicembre 1998. Nel piano in questione si è posta speciale attenzione all'impatto ambientale per quanto riguarda l'individuazione dei siti di porti e approdi.

LIGURIA

La L.R. n. 38 del 30/12/1998, che disciplina la procedura di VIA, prevede la valutazione ambientale per strumenti di pianificazione e di programmazione regionali, provinciali e comunali in materia di urbanistica, di gestione dei rifiuti, delle acque, acustica, qualità dell'aria, nonché le loro modifiche.

Finora la VAS è stata applicata: ai Piani sui Rifiuti sia a quelli delle quattro province che a quello regionale; al Piano regionale della qualità dell'aria; ai Piani Regolatori Portuali di Genova e di Imperia e al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Genova che però non è stato concluso per carenza di documentazione.

LOMBARDIA

La legge n 20 del 3/9/99 “Norme in materia di impatto ambientale” che disciplina la VIA per la Regione, non considera anche la VAS degli strumenti di pianificazione e programmazione.

Tuttavia, è interessante ricordare che una prima esperienza di valutazione ambientale di piani si può ricondurre alla legislazione per la ricostruzione e lo sviluppo economico-sociale della Valtellina emanata (1989-1992) a seguito della catastrofica alluvione dell’87. Allora, fu allegato allo stralcio di schema previsionale e programmatico dell’intervento per la difesa del suolo, delle acque e il riassetto idrologico il parere della Commissione per le valutazioni di impatto ambientale sui progetti inseriti nel programma stesso di sviluppo. La Regione Lombardia è attualmente impegnata nel progetto Interreg ENPLAN in tema di VAS.

PIEMONTE

La L.R. 40 del 14/12/1998 “Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione” introduce anche la valutazione ambientale dei piani e programmi che possono avere un impatto sull’ambiente. Le Finalità, di cui all’art. 1, prevedono che l’obiettivo della tutela ambientale sia perseguito stabilendo criteri di coerenza per l’attività di pianificazione e di programmazione.

L’articolo 20 “Compatibilità ambientale di piani e programmi” stabilisce che gli strumenti di programmazione e pianificazione siano studiati ed organizzati sulla base di analisi di compatibilità ambientale in coerenza con il quadro normativo comunitario, delle leggi e degli atti di indirizzo nazionali e regionali. Così la Regione Piemonte introduce nella legislazione una nuova metodologia per l’attuazione del processo decisionale, aprendo la strada all’implementazione di una efficace e fattiva Valutazione Ambientale Strategica volta alla tutela, alla salvaguardia, ma anche al miglioramento della

qualità dell'ambiente e della vita (art. 1, comma uno). Con ciò si è anche perseguito il fine dello snellimento delle pratiche amministrative. Una buona analisi di compatibilità ambientale ed una VAS adeguata nella fase di programmazione e pianificazione possono, infatti, influire sul successivo quadro amministrativo presentando ricadute positive sui meccanismi decisionali. L'art. 20, comma cinque, altresì, stabilisce che “i piani e i programmi studiati ed organizzati sulla base di analisi di compatibilità ambientale possono prevedere condizioni di esclusione automatica dalla procedura di VIA di progetti per i quali è prevista la fase di verifica (screening) contenuti negli allegati B1, B2 e B3”. Ciò dovrebbe portare ad una valorizzazione degli strumenti di VAS intesi come opportunità per la cittadinanza e per l'amministrazione. La partecipazione e l'analisi ambientale potranno costituire una vera opportunità per il perseguimento dello sviluppo sostenibile.

A titolo esemplificativo, si riportano due esperienze che per la loro peculiarità possono sottolineare le opportunità offerte dallo strumento di legge.

Il primo caso è quello delle Olimpiadi di Torino 2006. L'evento sportivo è normato dalla L.R. 285 del 9/19/2000 “Interventi per i giochi olimpici invernali Torino 2006”. Nel testo approvato sono presenti le procedure di Valutazione ambientale richieste per gli strumenti di pianificazione riguardante il programma olimpico nel suo complesso. Gli attori coinvolti sono il Comitato organizzatore (TOROC) che ha presentato il piano degli interventi insieme con uno studio di impatto. La valutazione spetterà alla Regione Piemonte di intesa con il Ministero dell'Ambiente.

Dato che la legge 40/98 non definisce la procedura per la valutazione ambientale di piani e programmi, la regione con il DGR 61-1774 del 18/12/2000 definisce le procedure per la VIA del piano degli interventi per i Giochi Olimpici Invernali Torino 2006, inoltre nell'allegato I sono definiti gli attori e i documenti necessari. Nell'allegato I sono definiti i contenuti minimi

necessari per la relazione ambientale per l'analisi di compatibilità oltre che indicata anche la procedura di partecipazione e informazione ai cittadini. Lo studio di impatto ambientale è stato redatto dal TOROC, comitato organizzativo dei giochi. Successivamente la delibera 45-2741 del 9/04/ ha considerato sostenibili gli interventi del piano dei Giochi Olimpici e contestualmente ha definito degli indirizzi di sostenibilità procedurali e programmatori. E' stato inoltre suggerito un piano di monitoraggio complessivo degli interventi.

A settembre 2001 di intesa con il Ministero dell'Ambiente è stato approvato il Piano degli interventi di natura ambientale da avviare tra cui il primo è proprio il piano di monitoraggio complessivo, sono inoltre stabilite le necessità di avviare alcuni piani (piano inerti, acque, sicurezza dei cantieri...) e definite linee guida (per esempio per la progettazione dei villaggi ecc.).

Il secondo caso si riferisce ad un accordo di programma riguardante lo sviluppo turistico del territorio del comune di Ala di Stura: la regione ha suggerito di applicare l'art. 20 della legge n.40/98 per la valutazione strategica degli interventi previsti, i quali dovrebbero implicare una variante al PRG. Questa procedura avrebbe il pregio di facilitare la valutazione delle opere per le quali sarebbe prevista la fase di verifica.

Il settore competente di VIA si occupa anche della VAS.

TOSCANA

La Regione Toscana ha accolto nella propria legislazione norme relative alla valutazione ambientale strategica. Le procedure di VAS sono disciplinate dalla legge n.5 del 16/1/1995 "Norme per il governo del territorio". Essa prevede che i piani territoriali ed urbanistici siano sottoposti a verifica di compatibilità ambientale (art. 8) prima della loro approvazione. La verifica è effettuata per opera di un nucleo tecnico di valutazione che è composto di dirigenti delle competenti strutture dell'amministrazione regionale ed è

organo consultivo della Giunta (art. 14). La Legge n.5 del '95 stabilisce, altresì, quali piani e programmi comunali debbano essere sottoposti ad una valutazione degli effetti ambientali: il PRG, il Piano strutturale, il Regolamento urbanistico, il Programma integrato d'intervento, i Piani attuativi dei Comuni toscani. Un aspetto molto importante della legge in questione è relativo alle finalità indicate dall'articolo uno tramite il quale la Regione Toscana, condividendo gli obiettivi posti dall'Unione europea (specialmente dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam), esprime l'intenzione di riformare i principi e le modalità per il governo del territorio con una legge che orienti "l'azione dei pubblici poteri ed indirizzi le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile della Toscana, garantendo la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione dei cittadini alle scelte di governo del territorio" (art. 1, comma uno). Inoltre per progetti ricadenti in piani già valutati positivamente è prevista una procedura di VIA semplificata.

Per quanto riguarda la VAS applicata ai Fondi Strutturali, la Toscana ha avuto un elogio da parte della Commissione europea.

La competenza sulla VIA e sulla VAS è assegnata ad uno stesso ufficio.

UMBRIA

Per ciò che concerne la valutazione ambientale strategica, si è predisposta una normativa che ne disciplina l'applicazione ai piani ed ai programmi d'area. Già con la legge n. 28 del 10/4/1995 concernente le "Norme in materia di pianificazione territoriale e urbanistica" (PUT, PTCP, PRG) e, più dettagliatamente con la legge n.31 del 31/10/1997 relativa alla "Disciplina della pianificazione urbanistica comunale", si erano introdotti i principi dell'integrazione e della compatibilità ambientale per gli strumenti di programmazione urbanistica e territoriale. In particolare i PTCP costituiscono strumento di indirizzo e di coordinamento per la pianificazione urbanistica

comunale e disciplinano l'assetto del territorio limitatamente alla tutela degli interessi sovracomunali; ma costituiscono, altresì, il riferimento per la verifica di compatibilità ambientale della pianificazione comunale (L.R. n.31 del '97, art. 12). Data l'attenzione che i PTCP rivolgono agli aspetti del bilancio urbanistico ambientale, sono attesi i risultati delle programmazioni delle province di Perugia e Terni che stanno per giungere a compimento.

VALLE D'AOSTA

Nella legge n. 14 del 18/6/1999 “Nuova disciplina di VIA” è prevista la VAS (art. 6) applicata ai seguenti strumenti territoriali e urbanistici: piano territoriale paesistico, Piani regolatori generali comunali e intercomunali, piani urbanistici di dettaglio, piano energetico regionale, piano regionale dei trasporti, piano regionale delle attività estrattive, piano regionale per lo smaltimento dei rifiuti, piano regionale di utilizzo delle acque.

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

La legge provinciale n.7 del 24/7/1998 che disciplina la VIA dispone che “i piani e i programmi possono essere sottoposti alla procedura di VIA per proposta della giunta provinciale” (art. 5). La non obbligatorietà del procedimento ha inficiato la sua effettiva implementazione. La valutazione ambientale strategica non si è, infatti, sviluppata nelle prassi decisionali della Provincia di Bolzano.

Approccio metodologico

Gli approcci adottati finora dalle regioni sono diversi, e diverse sono anche le disposizioni di legge: in alcune si parla di VAS, in altre si parla di VIA

applicata ai piani e programmi. A grandi linee si possono distinguere due indirizzi principali:

- ? da una parte, la VAS è intesa come un'estensione della procedura di V.I.A., (applicate finora ai progetti di opere ed interventi) anche agli strumenti di programmazione e di pianificazione. Questo è ad esempio l'approccio adottato finora dalla Valle d'Aosta ed è anche l'impostazione del progetto di legge quadro sulla VIA in discussione ormai da anni. Infatti, il PdL (progetto di legge), all'art. 6, per i piani di rilievo nazionale ed all'art. 11 per quelli di rilievo regionale, prevede semplicisticamente l'applicazione dei principi della procedura di V.I.A. per i progetti alla valutazione ed approvazione dei piani e programmi.
- ? dall'altra, la VAS è considerata come un'integrazione delle tematiche ambientali negli strumenti di programmazione e pianificazione per una valutazione preventiva della sostenibilità ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione degli stessi piani e programmi. In questa direzione vanno ad esempio le leggi urbanistiche di alcune regioni come la Toscana, la Liguria e l'Emilia-Romagna (L.R. n. 5/1995 - Regione Toscana, L.R. n. 36/1997 - Regione Liguria e L.R. n. 20/2000 - Regione Emilia-Romagna).

Per ciò che riguarda la VAS applicata ai Fondi Strutturali, le regioni risultano ovviamente più avanti; esse, infatti, hanno dovuto già applicare la Valutazione Ambientale Strategica ai piani e programmi da sottoporre ai finanziamenti comunitari come previsto dal Regolamento CE 1260/1999 approvato il 21 giugno del 1999. In questi casi il criterio seguito dalle regioni è quello definito dalle Linee guida del Ministero dell'Ambiente (derivate a loro volta da quelle della Commissione europea) che prevede tre tipi di valutazione: una ex-ante, una in itinere, e una valutazione ex-post.

CAPITOLO III

V.A.S. NELLA COMUNITA' EUROPEA E NEL MONDO

E' difficile stabilire con precisione quale sia il livello d'avanzamento delle esperienze di valutazione ambientale strategica.

Ciò dipende in larga misura dalla difficoltà di stabilire se un'esperienza debba essere catalogata come VAS vera e propria oppure come introduzione di elementi di VAS all'interno degli ordinari processi decisionali.

In realtà,⁴ l'impossibilità di stabilire gli esatti contenuti e limiti della VAS, di definire metodologie universalmente ripetibili e formalizzate, sembra proprio essere una caratteristica distintiva e probabilmente positiva della VAS.

Accade, infatti, che le ormai numerose esperienze maturate in ambito internazionale dagli anni '90, sia in adempimento delle normative vigenti, sia su base volontaria, sia a livello di progetti-pilota, continuano a configurare modelli estremamente eterogenei, dando luogo solo in qualche caso a procedure formalizzate e chiaramente strutturate.

La Commissione Europea, ha prodotto nel 1998 e nel 2001 due pubblicazioni che contengono una rassegna di casi studio sia in ambito europeo (la prima), sia in ambito internazionale (la seconda).

E' rilevante il fatto che, mentre la prima pubblicazione reca il titolo: *case studies on strategic environmental assessment*, la seconda pubblicazione riporta il titolo: *SEA and integration of the environment into strategic decision-making*, evidenziando così la difficoltà sottolineata più sopra di distinguere con precisione il limite fra le esperienze di VAS (SEA) e quelle in cui le considerazioni ambientali sono integrate nei processi decisionali.

Nella pubblicazione del 1998 sono stati esaminati e valutati 18 casi studio di VAS sulla base di un ampio e dettagliato set di criteri.

⁴ Caratti, Tarquini, "prospettive di sviluppo della v.a.s.", Fondazione Mattei.

Nelle righe che seguono i dati raccolti nei due rapporti sono stati rielaborati al fine di effettuare considerazioni di carattere complessivo.

La prima osservazione che emerge riguarda la tipologia dei casi studio, cioè il settore coinvolto dalla decisione strategica e la scala territoriale.

I settori maggiormente coinvolti dalle procedure VAS appaiono essere quello dei trasporti, dell'energia, delle acque, dei rifiuti, dell'uso del suolo.

Le scale territoriali d'applicazione appaiono molto eterogenee, essendo coinvolti piani di livello internazionale, nazionale, regionale e locale.

Nel secondo rapporto, quello del 2001, le tipologie dei casi studio esaminati (20 in tutto) riguardano una vasta gamma di azioni strategiche comprendendo, con maggiore frequenza rispetto al precedente rapporto, azioni ed accordi di natura politica. Permane eterogenea la scala territoriale di applicazione.

LA V.A.S. NELLA COMUNITA' EUROPEA

Va segnalato che in Europa, per quello che riguarda le modalità con cui la VAS è stata introdotta negli ordinamenti, prima che fosse approvata la direttiva sulla valutazione degli effetti di certi piani e programmi (2001/42), non ancora recepita dagli Stati membri, si sono verificate quattro diverse situazioni:

- 1) In alcuni Stati è stata predisposta una legislazione nazionale sulla VAS (Danimarca, Finlandia, Olanda e Svezia).
- 2) In altri Stati la VAS legata ai fondi strutturali è stata introdotta, attraverso la legislazione regionale (Italia e Spagna).
- 3) L'esperienza del Regno Unito, dove l'enviromental appraisal per i land-use plans, è stato applicato in assenza di una legislazione specifica di riferimento.

- 4) In Austria e Francia si è affermato un modello istituzionale della VAS, basatosi su meccanismi a hoc di integrazione ambientale: tavole rotonde e rapporti sullo stato dell'ambiente.

Esperienze più significative in Europa in tema di v.a.s.

Olanda:

L'esperienza olandese della VAS risale ai primi anni Ottanta e ne ha fatto uno dei paesi trainanti, quanto a pratica, nell'integrazione dell'ambiente nella definizione di PPP(Policies, Piani e Programmi)

Due sono i modelli di VAS, che si sono affermati in Olanda, il primo, basato sulla struttura della VIA a norma del Dutch Enviromental Protection Act del 1987, è relativo ad alcuni piani e programmi (tra cui la gestione del territorio, delle acque, dei rifiuti); il secondo sistema, basato su una decisione del Governo (Cabinet decision, 1993), prevede l'esecuzione di un Enviromental Test attraverso l'elaborazione di un EA paragraph che definisca gli effetti attesi sull'ambiente di una proposta di politica.

La procedura prevede anche l'applicazione di una cheklist di criteri di sostenibilità per valutare i settori di politica interessati, in modo da assicurare il coordinamento tra le politiche nazionali nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Danimarca: la VAS non è richiesta per legge, ma in base ad un atto amministrativo, una circolare ministeriale prevede di sottoporre ad EA i disegni di legge e le altre proposte governative che possono avere significativi effetti ambientali.

La circolare riguarda solo proposte del governo, inclusi piani e programmi. E' interessante notare che non si procede obbligatoriamente a VAS, ma solo

qualora il ministero competente rilevi la probabilità del verificarsi di effetti ambientali significativi. La procedura è di sua competenza, individualmente o con organi di consulenza.

Francia: l'esperienza francese, avviatasi nel 1976 e nel 1977 riguarda: “strumenti urbanistici e progetti di opere e progetti di sviluppo, pubblici e privati.

La legge, impone uno studio d'impatto per i soli progetti, mentre per quello che riguarda le fasi di pianificazione non è richiesto un vero studio d'impatto. Venticinque anni di applicazione dello studio d'impatto dei progetti, hanno dimostrato che molti problemi, in particolare all'interno del dibattito sociale, erano legati alla mancanza di valutazione ambientale nelle fasi a monte della pianificazione.

Successivamente si sono attivate, una serie di iniziative per correggere questa situazione:

- 1) la redazione di alcuni piani e programmi settoriali, in particolare quelli che comprendono progetti di significativo impatto per l'ambiente;
- 2) nel 1993, la valutazione degli impatti di programmi di opere pubbliche;
- 3) la valutazione dei programmi regionali di gestione e di sviluppo (documenti unici di programmazione e contratti di piano tra lo Stato e le Regioni);
- 4) le direttive di pianificazione territoriale, primo esempio completo di un sistema di valutazione ambientale per gli strumenti di pianificazione territoriale.

Il recepimento dei contenuti della Dir.42/2001, in Francia è stato introdotto con la legge “solidarietà e rinnovamento urbano” adottata dall'Assemblea Nazionale il 21 novembre 2000 nell'ambito del governo del territorio. Questa prevede la valutazione degli effetti delle strategie degli “schemi di coerenza

territoriale” sull’ambiente. Lo stesso emendamento, presentato per gli strumenti urbanistici locali è stato respinto.

Per garantire, la trasparenza del processo della loro elaborazione, gli “schemi di coerenza territoriale” sono sottoposti ad una preliminare concertazione e ad un’inchiesta pubblica.

Il decreto n.2001-260, del 27 marzo 2001, di applicazione della legge su menzionata, relativo agli strumenti urbanistici prevede che, per gli “schemi di coerenza territoriale”, il rapporto di presentazione: analizzi lo stato iniziale dell’ambiente; valuti gli effetti prevedibili delle strategie dello schema sull’ambiente ed esponga il modo in cui lo schema prende in considerazione il problema della sua tutela e della sua valorizzazione. (Artiche R. – 192.2, modificato, dal codice dell’urbanistica).

Allo stesso modo, e si tratta di una novità del decreto rispetto alla legge, l’articolo R-123.2 modificato dal codice dell’urbanistica riporta esattamente la stessa formulazione per gli strumenti urbanistici locali e l’articolo R.-124.2 per le mappe comunali.

Il Ministero della Pianificazione del Territorio e dell’Ambiente sta per avviare un lavoro di elaborazione di guide metodologiche per l’attuazione delle valutazioni, come è stato fatto per le direttive territoriali di pianificazione anche se nulla è stato ancora deciso per precisare il contenuto di questa valutazione ambientale.

Germania

In parallelo ai processi decisionali in atto a livello europeo, in Germania sono state realizzate diverse attività per preparare l’implementazione della direttiva sulla VAS:

- un progetto di ricerca del Ministero Federale dell’Ambiente (1999-2000) ha intrapreso un’applicazione pratica con un caso studio inerente ad un piano

regionale coordinato dall'Associazione sulla VIA (UVP – Gesellschaft). I risultati dello studio sono stati pubblicati nel 2000.

- un gruppo di esperti dell'Associazione “Città di Germania” sta lavorando su una guida per la VAS a livello locale (piani territoriali ecc...)

- il 22 giugno 2001, è stata approvata una nuova legislazione dal Parlamento Federale che estende il campo di applicazione della VIA includendo anche l'implementazione della direttiva sulla VIA emendata. Piani territoriali di oltre 10 ettari relativi a zone urbane periferiche, zone industriali e procedure di viabilità porteranno lo sviluppo ad un passo in avanti verso l'applicazione della VIA a livello strategico.

A tutto ciò, dovranno seguire ulteriori fasi per una piena implementazione della VAS.

Regno Unito

Attualmente non c'è una legislazione nazionale sulla VAS, tuttavia sono stati realizzati una serie di studi settoriali, per esempio relativi alle risorse idriche e al trasporto. All'interno del Regno Unito la maggioranza delle esperienze nel campo della VAS riguardano piani territoriali, sotto forma di valutazioni di piani di sviluppo intrapresi da autorità di pianificazione locale. La Valutazione Ambientale di un piano di sviluppo è intesa come opportunità per integrare efficacemente considerazioni ambientali nei processi decisionali di pianificazione territoriale.

Una guida pratica sull'applicazione della valutazione ambientale alle politiche dell'autorità locale fu prima pubblicata in “Policy Appraisal and Environment”. Questo documento è stato elaborato sia per il governo centrale sia locale, tuttavia queste linee guida non sono state applicate a livello locale soprattutto a causa dell'eccessiva natura prescrittiva delle linee guida stesse.

La pubblicazione di “Planning Policy Guidance Note 12” ha favorito lo sviluppo della Valutazione Ambientale nel Regno Unito. Questo documento,

sebbene non vincolante, ha implicitamente portato le autorità locali ad intraprendere una valutazione ambientale ad una fase intermedia del processo di pianificazione. Questa guida è stata attualmente aggiornata.

La guida pratica pubblicata nel 1993 su come le autorità pianificano localmente dovrebbe favorire l'implementazione della Valutazione Ambientale - Questa Guida" denominata "Valutazione Ambientale di Piani di Sviluppo. Una Buona Guida Pratica è principalmente basata sulla pratica esistente e si propone come traccia per la valutazione adattabile alle circostanze di qualsiasi autorità locale.

Spagna

In Spagna non c'è, a livello nazionale, una specifica legislazione che disciplina la VAS per piani e programmi.

Tuttavia vi sono dei riferimenti legislativi nazionali come il Decreto Legge Reale 9/2000 e la Legge 6/2001 che modifica il Decreto Reale 1302/86 sulla VIA che semplicemente suggeriscono come la migliore azione di prevenzione nella Valutazione Ambientale sia la prevenzione nell'esecuzione dell'attività.

A livello regionale ci sono in Spagna 17 Comunità che hanno una specifica legislazione sulla VIA. Le Comunità regionali Castilla-La Mancha, Castilla and León, Murcia, Navarrese e Basque Country hanno una sezione relativa alla VAS, ma solo da un punto di vista generale. Altre Comunità regionali, come l'Andalusia, Madrid e Canarie presentano alcuni piani e programmi che dovrebbero essere considerati come VAS.

Con il proposito di sviluppare la VAS, il Dipartimento di Pianificazione e Progettazione dell'Università Politecnico di Madrid sta collaborando con Germania, Italia, Paesi Bassi, Svezia, Portogallo e Regno Unito in un progetto "Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment" (Verso una Valutazione Ambientale Analitica e Strategica), finanziato nell'ambito del 5°

Programma di Ricerca dell'Unione europea che è un approccio analitico alla VAS.

LA V.A.S. E I FONDI STRUTTURALI

La VAS valuta le conseguenze di ogni piano/programma attuato. Particolare interesse assume nell'ambito di attuazione di progetti pubblici la programmazione dei Fondi Strutturali essendo questi ultimi il principale strumento finanziario comunitario per la distribuzione di aiuti regionali nell'ambito dell'Unione europea. Per garantire una valutazione d'impatto relativa agli interventi finanziati dai sono stati introdotti requisiti regolamentari specifici relativi alla valutazione preliminare dell'impatto ambientale dei piani regionali. Conformemente a tali requisiti, introdotti dal regolamento (CEE) n.2081/93 del Consiglio, gli Stati membri e le autorità regionali, dovendo effettuare una rassegna della situazione ambientale di una data regione e una valutazione del probabile impatto ambientale delle strategie e delle priorità di sviluppo, sono stati sottoposti alla seguente procedura:

- Elaborazione, da parte dello Stato membro o dell'autorità regionale, del Piano di Sviluppo Regionale (PSR) o del Programma operativo (PO);
- Presentazione del PSR o del PO e valutazione preliminare da parte della Commissione conformemente ai requisiti di sviluppo;
- Negoziati tra lo Stato e/o autorità regionale;
- Elaborazione di un documento concordato;
- Attuazione del PSR o del PO;
- Valutazione ex-post dei risultati conseguiti.

ESPERIENZE EUROPEE IN TEMA DI V.A.S.

Le esperienze europee, che andiamo qui a considerare, si riferiscono a quattro “masterplan”⁵:

- Olanda: il “Delta Metropolis” Masterplan, l’area metropolitana comprendente l’Aja, Rotterdam e Amsterdam;
- Belgio: il Mobility Masterplan di Anversa;
- Regno Unito: lo Studio d’Area Sub-Regionale Londra-Stansted-Cambridge;
- Italia: il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano.

MASTERPLAN DELLA DELTA METROPOLIS, (OLANDA).

La parte occidentale dell’Olanda è inserita in un ampio delta fluviale sul Mare del Nord.

Si tratta di un’area umida, dalle grandi valenze ambientali, minacciata da piene fluviali e da alluvioni dovute all’innalzamento del livello marino in relazione ai cambiamenti climatici.

Le misure di protezione richiedono consumo di territorio, come pure l’espansione dell’area metropolitana che coincide con le maggiori città olandesi.

La maggiore richiesta di spazi è concentrata nell’area Randstad, la parte più densamente urbanizzata d’Olanda, consistente in un insieme di città e piccoli villaggi.

Quest’area dovrebbe svilupparsi in un network urbano integrato capace di competere con le altre aree metropolitane europee. Questo futuro network urbano è chiamato “Delta Metropolis”.

⁵ Baldizzone, “Ambiente e sviluppo”, processi decisionali.

Il VROM (Ministero dell'edilizia, della Pianificazione e dell'Ambiente) ha commissionato una valutazione strategica del progetto del "Delta", con tempi molto stretti, pari a soli tre mesi per le elaborazioni; occorre sottolineare che l'Olanda ha la più ampia e dettagliata banca dati d'Europa, con dati spesso già georeferenziati.

Elementi strutturanti stabiliti dal Ministero erano i seguenti:

- 1) rafforzamento quantitativo e qualitativo del sistema di trasporto pubblico;
- 2) aumento significativo dell'edilizia residenziale con un innalzamento significativo della qualità della vita;
- 3) sviluppo di un sistema fluviale sicuro e sostenibile;
- 4) sviluppo rurale di grande attrattiva sia dal punto di vista paesaggistico che ecologico.

Il Ministero ha poi elaborato, due soluzioni alternative di sviluppo della Delta Metropolis:

- **"INNER FLANK"**, comprendente una concentrazione di nuove aree urbane nella fascia interna dell'anello. Il supporto infrastrutturale è costituito da un sistema pubblico di trasporto su monorotaia. In questo modo si costituirebbe un secondo anello, all'interno dell'anello già esistente;
- **"RING"**, riguardante la concentrazione di nuove aree urbane sull'anello delle città già esistenti. Il supporto infrastrutturale in questo caso è costituito da un sistema di trasporto pubblico ferroviario ad alta velocità tra le città dell'anello.

Stabiliti i modelli, è stato individuato un set di indicatori sulle seguenti tematiche: qualità spaziale, vivibilità, sistema delle acque, natura, flessibilità, economia.

Successivamente, i modelli previsti sono stati comparati in due fasi:

- 1) nella prima è stata effettuata una valutazione sulla significatività degli indicatori a seconda che si trattasse del contesto nazionale o regionale;
- 2) nella seconda si sono valutati i risultati degli indicatori, con valori su una scala da uno a tre, attraverso l'uso di una matrice comparativa.

L'esperienza Olandese, ha dimostrato che anche in una realtà sensibile ed evoluta quale quella di questa nazione, il processo valutativo non è sempre facile.

Tra i maggiori problemi riscontrati dal nucleo di valutatori occorre citare i seguenti:

- i collegamenti, la valutazione di scenari e il piano non sono stati efficienti. La VAS è stata svolta solo a livello di scenario senza collegamento con la realizzazione reale del piano;
- Il ruolo degli esperti indipendenti, poco integrato con quello degli amministratori.

MOBILITY MASTERPLAN DI ANVERSA (BELGIO)

Anversa è una delle più grandi città portuali del nord: la coesistenza tra porto e città non è sempre facile e comunque lo sviluppo urbano entra in contrasto con una rete trasportistica non più sufficiente.

Il Masterplan è rivolto all'intera area metropolitana di Anversa, comprendente anche i comuni limitrofi spesso strettamente connessi all'area centrale.

Per l'insieme dei progetti sono state previste cospicue risorse finanziarie, pari a 1320 milioni di euro: 400 M. di euro per il trasporto pubblico e per le infrastrutture primarie di mobilità; 600 M. di euro per la chiusura della tangenziale intorno ad Anversa; 100 M. di euro per gli interventi sul fiume Singel; 220 M. di euro per gli interventi su chiuse e sul canale Alberto.

Il Masterplan si pone l'obiettivo di un generale riordino della mobilità al fine di: ridurre la congestione del traffico; migliorare l'accessibilità alla città e al porto; migliorare la qualità della vita; migliorare la sicurezza del traffico.

Uno degli elementi essenziali del Masterplan è il riordino del trasporto pubblico, considerato come la futura spina dorsale dell'intera rete infrastrutturale.

A tale scopo è prevista, sia l'estensione delle linee dei tram verso le aree periferiche che la costruzione di corsie dedicate a tram e bus.

Inoltre occorre anche rispondere alle esigenze di un trasporto tradizionale ma assai forte ad Anversa, quello in bicicletta.

I problemi posti da questi obiettivi e da queste esigenze sono molti: gli interventi che saranno progettati dovranno confrontarsi con aree dense, sia portuali sia urbane, sia con aree con valenza paesistica o protetta.

La scelta politica per il piano era di coniugare un livello accettabile per l'ambiente a fronte della migliore soluzione del problema della mobilità.

In questo senso era richiesto alla VAS, un rapporto con una dettagliata analisi della migliore alternativa a livello puntuale.

La VAS del Masterplan ha tratto informazione dai modelli a disposizione, tra cui il modello di traffico, utilizzando le tecniche GIS per la visualizzazione dei dati e degli scenari.

Gli elementi di riferimento sono stati desunti dalla pianificazione integrata che unisce i vari centri urbani dell'area metropolitana.

Le valutazioni sono state effettuate in termini sia strettamente ambientali sia socio economico.

Il processo è stato articolato in tre fasi:

1. una prima fase con una valutazione generale dei progetti da parte di un gruppo di esperti;
2. una seconda fase con una scelta delle alternative di piano e di aree;

3. una terza fase con la valutazione degli impatti cumulativi e integrati sia a livello di piano generale che delle singole aree.

Uno degli elementi piu'importanti della VAS del Masterplan è stato il suo approccio partecipato.

Un gruppo di esperti scelti sulla base delle loro conoscenze tecnico-scientifiche: l'alto livello di questo gruppo, garantiva un giudizio meno condizionabile da pressioni esterne.

E' stato costituito un "tavolo di ascolto" in cui sono confluiti municipalità, enti, associazioni, sindacati e ambientalisti, allo scopo di discutere l'approccio della VAS e di valutarne il rapporto.

Pur essendo quest'approccio estremamente integrato e avanzato, sono state riscontrate alcune criticità del processo valutativo, che posso ritenersi comuni a un generico processo di VAS:

1. la limitata libertà, di ricerca, di integrazione, di movimento all'interno dell'amministrazione;
2. la notevole pressione politica per i risultati, pressione che si concentra anche sulla metodologia;
3. le ristrettezze dei tempi e la conseguente fretteolosità nella progettazione del piano e nella sua valutazione.

In un processo di VAS veramente efficace bisognerebbe intervenire usando tale processo come filtro tra la pianificazione e la decisione politica, effettuando più passaggi di valutazione tra; la bozza di piano, le decisioni strategiche e il disegno definitivo del piano.

LO STUDIO D'AREA LONDRA-STANSTED-CAMBRIDGE **(REGNO UNITO)**

Il Regno Unito merita un approfondimento particolare, perché da sempre considerato come anticipatore dei processi valutativi, prima di VIA ora di VAS.

L'esperienza in tema di processi di valutazione strategica, è decennale, anche se all'inizio degli anni '90 non era ancora utilizzato nei documenti inglesi il termine SEA (Strategic environmental Assessment).

Lo studio si riferisce al problema della mobilità tra la grande Londra e l'area Londra/Stansted/Cambridge. L'area è cruciale, perché comprende scelte trasportistiche che interessano tutta la vasta area metropolitana londinese.

Lo studio affronta un problema che travalica gli aspetti di mobilità: su quali centri e su quali aree occorre puntare, per un duraturo sviluppo residenziale e produttivo. La grande area sub-regionale comprende anche la "cintura verde" di Londra e la "gateway" del Tamigi, ricca di possibilità sia di insediamenti terziari-produttivi che residenziali.

La valutazione e il report finale si sono basate su quattro filoni valutativi:

1. la tavola di sommario delle valutazioni, che, oltre a fornire una visione sintetica ma completa delle valutazioni, costituisce anche un quadro di razionalizzazione delle informazioni e delle analisi, con una suddivisione in obiettivi e sub-obiettivi, una descrizione qualitativa degli impatti, una descrizione quantitativa dei problemi, una valutazione dei costi relativi ai finanziamenti governativi richiesti dagli interventi;
2. il raggiungimento degli obiettivi regionali e locali;
3. la risoluzione dei problemi di trasporto, obiettivo primario dello studio;
4. le analisi di supporto alle scelte, che forniscono dati e stime sulla situazione allo stato attuale e su quella futura.

La VAS è stata integrata nello studio, identificando chiaramente: le questioni chiave cui rispondere; 12 “aspirazioni” di crescita e qualificazione o riqualificazione spaziale delle singole aree; gli indicatori relativi, ad aree con potenzialità d’occupazione; aree con bisogno di cambiamento, aree urbane e centri residenziali; aree con vincoli ambientali. La VAS ha esaminato le varie tipologie spaziali, riducendole a quattro.

Le quattro tipologie spaziali sono state testate in conformità a tre scenari di crescita futura (elevata, media, bassa).

Lo sviluppo previsto, in termini d’aree residenziali, terziarie e produttive, è stato allocato all’interno d’ogni tipologia spaziale.

I risultati sono stati confrontati con le 12 “aspirazioni” spaziali, al fine di evidenziare potenziali assonanze con tali aspirazioni o eventuali contrasti.

La metodologia di VAS adottata ha una serie di ricadute positive anche sulla pianificazione: una focalizzazione sui problemi intersettoriali e una multi-modalità sulle misure; una visione innovativa nella pianificazione dei trasporti; una chiara definizione dei problemi e degli obiettivi.

La gamma delle alternative di mobilità si è basata su: misure di ordine territoriale; misure di ordine infrastrutturale; misure gestionali relative a: restrizioni al traffico automobilistico, provvedimenti relativi ai trasporti pubblici e al traffico pedonale e ciclistico e la traffico di merci.

Pur in un quadro di generale positività la VAS adottata ha avuto alcune mancanze.

L’approccio è stato pragmatico ma eminentemente qualitativo: l’analisi quantitativa si è concentrata soprattutto sulla modellistica dei trasporti, evitando di approfondire gli altri aspetti.

L’integrazione delle analisi di settore, soprattutto trasportistiche, con quelle ambientali non è stata portata ad un grado ottimale.

MILANO:LA VAST DEL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (ITALIA)

L'area metropolitana milanese è la terza più grande d'Europa per dimensione e come tale svolge un ruolo nazionale strategico, costituendo uno dei più rilevanti e complessi nodi territoriali d'Italia, sotto il profilo produttivo, sociale, infrastrutturale e ambientale.

La provincia di Milano ha 188 Comuni con circa quattro milioni d'abitanti, ed è al centro di una Regione che ne conta nove milioni.

Le recenti normative nazionali e regionali assegnano alla provincia, importanti compiti di coordinamento nella programmazione e gestione del territorio.

In particolare, nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) si devono correlare e coordinare tutte le tematiche che riguardano la gestione del territorio.

Il PTCP ha definito la maglia fondamentale delle reti e degli obiettivi paesistico-ambientali, e delle scelte strategiche, delegando ai comuni l'attuazione a livello locale delle scelte e delle politiche di carattere insediativo.

La normativa regionale stabilisce di costruire il PTCP attraverso uno stretto rapporto di collaborazione con i comuni: sono stati quindi attivati dodici tavoli interistituzionali, che corrispondono ad altrettanti ambiti territoriali, che presentano caratteristiche omogenee ed esprimono una forte identificazione culturale, sociale ed economica.

Gli elementi fondamentali del Piano e dalla VAS sono stati i seguenti:

- una visione complessiva per lo sviluppo sostenibile, qualitativo e coordinato del territorio;
- tre obiettivi trasversali (ecosostenibilità, sviluppo socio-economico, valorizzazione paesistica);

- cinque macro obiettivi per promuovere uno sviluppo economico sostenibile;
- dodici obiettivi generali;
- centosessanta obiettivi specifici suddivisi nei dodici obiettivi generali e articolati secondo tre sistemi strutturanti (insediativi, infrastrutturale, ambientale).

Il processo valutativo ha mantenuto questa suddivisione: dodici ambiti territoriali e tre sistemi strutturanti, così da garantire piena corrispondenza tra documenti e fasi di costruzione del PTCP da un lato e strumenti di supporto alla decisione e valutazione dall'altro.

Il processo di valutazione strategica del PTCP è stato denominato con l'acronimo VaSt, intendendo con esso una Valutazione Strategica del Piano non solo dal punto di vista ambientale, ma anche da quello più strettamente territoriale.

Analisi Valutative Qualitative

Il processo di VaSt del PTCP, è andato avanti di pari passo con il processo di costruzione di quest'ultimo e nelle fasi iniziali ne ha rappresentato la precondizione.

Il percorso iniziato nel '98, con i primi studi preparativi indirizzati soprattutto alla creazione di strumenti valutativi effettivamente percorribili, per una reale efficacia della metodologia di valutazione.

Dagli approfondimenti su metodologie ed esperienze è emersa una serie di studi interni che hanno realizzato un documento specifico, "Primi elementi per valutare la compatibilità del Piano", pubblicato nel '98.

Questa pubblicazione proponeva dei principi metodologici di base quali punti di riferimento su cui costruire le analisi valutative

Tali analisi erano suddivise in due tipologie: una qualitativa, basata su matrici di compatibilità tra obiettivi di Piano e criteri generali di

compatibilità ambientale; l'altra quantitativa, basata sulla costruzione di indicatori per la definizione di scenari alternativi di sviluppo.

Le analisi qualitative definiscono dei criteri di potenzialità territoriale (insediativi, residenziali, ambientali) espressi in funzione della idoneità del territorio ad accogliere attività residenziali e produttive o essere conservato nel suo stato di naturalità.

Tali criteri sono espressi su tre tematiche:

1. conservazione – mantenimento degli equilibri ecologici e dei processi che garantiscono tali equilibri dinamici, rappresenta il cuore dello sviluppo ambientale di un territorio;
2. produttiva – presenza di attività che consentono un miglioramento dei tassi di produzione e dei livelli economici, vitale per lo sviluppo economico di un territorio;
3. residenziale – presenza di caratteristiche che portano ad una condivisione di vantaggi generali in una logica evolutiva del territorio, importante per lo sviluppo sociale di un territorio.

Per quanto riguarda le analisi quantitative, nella pubblicazione del '98 si delineava l'utilizzo di indicatori come elemento essenziale di valutazione.

Venivano così stabiliti i criteri di scelta degli indicatori stessi.

Tali criteri di scelta hanno portato all'impegnativa costruzione della prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente della Provincia di Milano, iniziato nel 1998 e pubblicata nel 2000, che è divenuta elemento conoscitivo di base sia per la costruzione del Piano che per il processo di VaSt.

La RSA rappresenta quindi il necessario strumento per la definizione degli impatti significativi e per una loro quantificazione.

Queste analisi quantitative si sono unite alle analisi qualitative, fornendo delle valutazioni complessive sia per ogni singolo ambito sia per il territorio provinciale nel complesso.

IL PROGETTO ENPLAN

Il progetto ENPLAN ha come obiettivo principale la cooperazione transnazionale tra regioni italiane e spagnole, volta a mettere a punto una metodologia comune e condivisa per l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi a livello regionale. La Direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, entrata in vigore il 21 luglio 2001 e da recepirsi da parte degli stati membri entro il 21 luglio 2004, fissa i principi generali del sistema di valutazione e ne definisce il campo di applicazione, lasciando agli Stati membri ampia possibilità di recepimento per quanto attiene alla metodologia di valutazione. Allo stato attuale, né l'Italia né la Spagna risultano avere ancora recepito la direttiva all'interno delle rispettive normative nazionali. La sperimentazione proposta da ENPLAN si colloca dunque in una fase temporale antecedente al recepimento formale da parte degli Stati Membri dell'Unione Europea della Direttiva comunitaria 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica, consentendo in tal modo un momento di riflessione, di analisi e di sperimentazione tra tutti gli attori interessati, anche grazie ad un attivo e continuo scambio di know-how fra i partners.

Le Regioni coinvolte nel progetto avvieranno infatti dapprima attività di studio e di scambio di esperienze sul tema dell'integrazione della dimensione ambientale all'interno dei processi pianificatori e programmatori e sugli strumenti regionali di pianificazione e programmazione finalizzati ad uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile. Saranno pertanto raccolte informazioni in merito al quadro normativo attinente alla valutazione ambientale di piani e programmi ed al quadro pianificatorio nazionale italiano e spagnolo, nonché delle singole regioni coinvolte.

I partner del progetto

Il territorio coinvolto nel progetto ENPLAN è molto vario ed è costituito da sei regioni italiane e da quattro autonomie regionali spagnole. Le sei regioni italiane che partecipano sono: Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta e le quattro autonomie regionali spagnole sono: Catalogna, Murcia, Isole Baleari e Andalusia.

Si tratta di regioni caratterizzate da situazioni ambientali differenti. Fra le Regioni italiane, la Lombardia presenta un'alternanza di ambienti montani, collinari e di pianura, mentre Valle d'Aosta e Piemonte sono regioni prevalentemente montane. Liguria, Toscana ed Emilia Romagna sono invece regioni costiere, affacciandosi per molti chilometri sul mare (rispettivamente sul mar Ligure, sul mar Tirreno e sul mare Adriatico), pur avendo anch'esse situazioni montane e collinari abbastanza significative al loro interno.

Tra le Regioni spagnole, la Catalogna e la Murcia si affacciano sul mar Mediterraneo, la prima, confinante a nord con la Francia, con centinaia di chilometri di coste e la seconda, situata nella Spagna meridionale, con circa 170 km di coste. Il territorio catalano comprende anche una parte montuosa a nord (Pirenei) e delle zone centrali pianeggianti.

Obiettivi del progetto

Il contributo di ENPLAN si svilupperà in funzione dei seguenti macro obiettivi:

- avviare un'attività di ricerca e di scambio di esperienze sul tema e sugli strumenti della pianificazione del territorio per lo sviluppo territoriale sostenibile;
- promuovere l'integrazione delle finalità di tutela e di miglioramento ambientale in tutte le strategie di sviluppo territoriale, attraverso la definizione di appositi strumenti metodologici, procedurali e di supporto alle decisioni verificati nella rispondenza agli obiettivi dati;

- accrescere le competenze dei soggetti istituzionali sulle tematiche ambientali applicate alla programmazione e pianificazione delle trasformazioni territoriali e accrescere il coordinamento tra i soggetti istituzionali portatori di interessi differenti;
- contribuire ad accrescere e rendere più corretta ed esauriente l'informazione del pubblico sui contenuti degli atti di programmazione e pianificazione, nonché sugli effetti che tali strumenti possono avere sull'ambiente, e potenziare il consenso popolare sulle scelte strategiche di sviluppo territoriale attraverso un processo decisionale più partecipativo.

In particolare le opportunità derivanti da ENPLAN sono:

- contribuire all'innalzamento del livello qualitativo degli strumenti di pianificazione e programmazione;
- favorire lo snellimento dei processi decisionali anche con riferimento alla procedura di impatto ambientale, attraverso la promozione di un maggior coordinamento tra i diversi settori amministrativi coinvolti;
- aumentare il coinvolgimento del pubblico nelle procedure di definizione delle scelte di sviluppo territoriale e di conseguenza rafforzare il consenso popolare sulle scelte stesse;
- sistematizzare le esperienze legislative ed operativo-metodologiche riguardanti l'introduzione della valutazione ambientale strategica in ambito europeo, anche attraverso il confronto e discussione sulle esperienze più recenti sviluppate dai partner.

Aspetti innovativi del progetto

Gli aspetti innovativi del progetto ENPLAN sono innanzi tutto attinenti alla strutturazione e condivisione di una base dati funzionale alla catalogazione delle informazioni più significative tratte dalle esperienze di valutazione ambientale strategica, o ad essa attinenti, esaminate nel corso del progetto.

Tale bagaglio di esperienze sarà utilizzato al fine di individuare e sperimentare gli strumenti di supporto alle scelte di sviluppo territoriale in grado di far emergere, già nelle fasi iniziali del processo decisionale, gli impatti ambientali più significativi conseguenti all'attuazione delle scelte stesse. In tal modo è possibile effettuare la scelta tra diverse alternative di sviluppo proposte, scegliendo tra queste quella più compatibile con la sostenibilità ambientale.

Un ulteriore aspetto innovativo introdotto da ENPLAN è la proposta di modalità operative per il monitoraggio degli effetti ambientali connessi alle fasi di attuazione delle azioni di sviluppo territoriale contenute negli strumenti di programmazione / pianificazione da sottoporre a valutazione ambientale strategica.

Dal punto di vista dell'aspetto organizzativo, si sottolinea inoltre che ENPLAN introduce una modalità innovativa per il recepimento della direttiva CE, costruendo una rete di collaborazione tra attori istituzionali ed esperti a livello transnazionale.

La creazione di tale rete consentirà oltretutto di strutturare una collaborazione transnazionale permanente tra i diversi soggetti coinvolti nel progetto.

LA V.A.S. NEL MONDO

Per quanto riguarda l'approccio procedurale nei confronti della VAS, tre sono i modelli che si sono realizzati:

1. "standard model", che ha trovato applicazione negli Stati Uniti. E' strettamente legato alla VIA. Consiste nell'affiancare al processo decisionale una singola fase di VAS che non si svolge in pieno parallelismo se non nella fase considerata, che di solito è appena anteriore al momento in cui è presa la decisione.
2. "equivalent model", applicato nel Regno Unito. Costituisce un modello a se, basato sull'utilizzazione del tipo di valutazione ambientale anglosassone, l'environmental appraisal appunto, per valutare piani, programmi e recentemente (1991) politiche, in modo da identificarne gli effetti ambientali, prescindendo quanto piu' possibile dalle previsioni normative.
3. "integrated model", applicato in Canada e Nuova Zelanda e promosso dalla direttiva VAS. Secondo questo modello, la VAS si pone al fianco del processo decisionale accompagnandolo fin dalle sue prime fasi, attraverso una quanto più effettiva incorporazione della politica ambientale nelle scelte di governo.

Stati Uniti

La fonte normativa, che disciplina l'Environmental Assessment riferito agli strumenti di pianificazione sono il NEPA⁶ (1969) e il CEQ (Council for Environmental Quality) Regulations (1978).

In base all'interpretazione della Section 102 del NEPA fornita dalle CEQ Regulations nella categoria "major Federal actions" perciò è prevista la redazione dell'Environmental Impact Statement devono intendersi inclusi progetti e programmi, norme e regolamenti, piani, politiche e proposte legislative, sia di atti legislativi sia regolamentari.

In questi casi l'EIS, è definito Programmatic Environmental Impact Statement (PEIS) anche se il NEPA non definisce norme specifiche quanto all'elaborazione di un PEIS rispetto all'EIS.

Questo sistema è basato e funziona grazie alle avanzate tecniche di programmazione presenti negli USA.

Durante gli anni '60 negli Stati Uniti d'America, ci fu una generale presa di coscienza dei problemi relativi al territorio, infatti molti progetti governativi (autostrade con un forte impatto visivo sul paesaggio; inquinamento atmosferico causato da impianti energetici; progetti riguardanti acque di scarico drenate in zone umide di rilevante valore ecologico ...) avevano delle ripercussioni negative sulla qualità dell'ambiente provocandone il degrado. Questo perché i fattori ambientali non furono considerati in un primo momento all'interno del processo decisionale, come avvenne per quelli economici e tecnici, ma furono completamente ignorati.

Solo con il N.E.P.A. (National Environmental Policy Act) fu sottolineata l'importanza dell'ambiente; gli Stati Uniti furono i primi ad affrontare in modo esplicito e coordinato il problema dell'introduzione dei fattori ambientali nel processo decisionale. Il N.E.P.A. fu il primo degli importanti atti legislativi

⁶ www.terra.it (consultazione, 20\11\03)

emanati dal Congresso degli Stati Uniti negli anni '70 per la protezione dell'ambiente; già negli anni '50-'60 furono promulgate numerose leggi a tutela dell'ambiente, ad esempio nel 1948 il governo federale si assunse la responsabilità della questione ambientale emanando delle leggi per il controllo dell'inquinamento delle acque (Federal Water Pollution Control Act, perfezionato e rafforzato nel 1956), dell'aria (Air Pollution Act del 1955), dei rifiuti solidi (Solid Waste Disposal Act del 1965) e del rumore (Federal Aviation Act del 1968 che sottoponeva a controlli federali il livello di rumore generato dagli aerei) dove l'inquinatore era giudicato in base alla "Common Law", che adottava come parametro di giudizio il concetto di nocività. Negli anni successivi, fu però riconosciuta l'inefficacia di questo metodo, proprio per l'atteggiamento negativo verso l'ambiente, considerato come fattore limitante.

Con l'introduzione del N.E.P.A. nella pianificazione territoriale, innanzi tutto, fu stabilita una politica nazionale che portò ad innumerevoli innovazioni strutturali; finalmente era considerata la tutela e la protezione dell'ambiente in tutti i suoi aspetti e non solo di alcune componenti di esso (aria, acqua, ...).

Obiettivi e contenuti principali del N.E.P.A.

Il N.E.P.A. fu approvato nel corso del 1969 ed entrò in vigore negli Stati Uniti il 1 gennaio del 1970. Le sue origini si possono far risalire alla fine degli anni '50, precisamente nel 1959, quando il Senatore dello Stato del Montana, Jones E. Murray, ottenne l'approvazione del "Resources and Conservation Act". Il disegno di legge Murray conteneva diversi elementi che poi furono incorporati nel N.E.P.A., il quale ha influito sulla pianificazione e sulla valutazione dei progetti. Ha, inoltre permesso l'adozione di leggi e politiche in diversi paesi di tutto il mondo.

Il N.E.P.A. è un atto legislativo. Fu approvato dal Congresso il 23 dicembre 1969 e promulgato dal presidente degli Stati Uniti il 1 gennaio del 1970. Stabilì una politica nazionale per la protezione dell'ambiente, per questo, venne infatti definito come la "Carta Magna per l'ambiente", con lo scopo principale di considerare la tutela dell'ambiente in tutti i suoi aspetti e di "obbligare" tutte le agenzie del Governo federale ad integrare le questioni ambientali all'interno del loro processo decisionale e di pianificazione.

I contenuti principali del N.E.P.A. possono essere suddiviso in tre parti e riassunti come segue:

1. Dichiarazione di politica ambientale nazionale:
 - I. Documento di politica generale. Sezione 101 (a),
 - II. Responsabilità del governo federale. Sezione 101 (b).
2. Definizione dei requisiti di azioni obbligatorie; tutte le agenzie del governo federale devono:
 - I. Utilizzare un approccio interdisciplinare per la pianificazione. Sezione 102 (2) (A),
 - II. Sviluppare delle procedure per dare ai fattori ambientali una "appropriata considerazione". Sezione 102 (2) (B),
 - III. Preparare un rapporto di impatto ambientale (E.I.S.). Sezione 102 (2) (C).
3. Istituzione del Consiglio per la Qualità Ambientale (CEQ, Council on Environmental Quality).

Il NEPA, grazie anche ai rapporti annuali del CEQ (Consiglio sulla Qualità Ambientale), ha posto in evidenza numerosi elementi di interesse:

-la necessità di determinare l'estensione delle responsabilità legate alle fasi di mitigazione-pianificazione e di mitigazione-identificazione che l'agenzia

incaricata della valutazione d'impatto ambientale dovrebbe appurare prima di rilasciare un EIS;

-la necessità di una metodologia o di una procedura che indirizzi sistematicamente gli impatti cumulativi;

-la necessità di utilizzare una metodologia o una procedura per condurre un'analisi delle conseguenze ragionevolmente prevedibili (reasonably foreseeable) di un'azione, soprattutto quando le informazioni sono incomplete e non disponibili;

-la necessità di un auditing ambientale per documentare gli impatti sperimentati da confrontare con altri previsti: i processi di feedback potrebbero essere utilizzati infatti per migliorare le previsioni degli impatti di progetti futuri.

Il National Environmental Policy Act è costituito da due parti fondamentali: il "Title I", una dichiarazione delle politiche nazionali in materia di ambiente; ed il "Title II", l'istituzione del "Council on Environmental Quality", CEQ.

Il National Environmental Policy Act comprende l'applicazione dei processi di VIA non solo a progetti, ma anche a politiche, piani e programmi. In questo caso la procedura prende il nome di "Strategic Environmental Assessment"(Valutazione Ambientale Strategica).

CANADA

Nel 1984 si è avuta una forma rudimentale di SEA, con la progressiva applicazione delle esistenti procedure di EA a politiche e programmi. Nel 1999, poi, è stata approvata la Cabinet Directive che prevede il ricorso all'Environmental Assessment per le proposte di legge.

Quella canadese e' un'esperienza che si avvale di tecniche diverse da quelle USA (checklist, valutazione di impatti cumulativi).

Nel 1999 il governo canadese ha emanato una direttiva sulla valutazione ambientale delle proposte politiche, piani e programmi. Più specificamente, i Ministri hanno previsto una valutazione ambientale strategica delle proposte di politiche, piani programmi, da realizzare quando sussistono le seguenti due condizioni:

1. la proposta è sottoposta all'approvazione di un singolo Ministro o del Governo;
2. l'implementazione della proposta potrebbe determinare importanti effetti ambientali, sia positivi che negativi.

Di seguito si riporta la traduzione del documento: Strategic Environmental Assessment - The Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals - Guidelines for Implementing the Cabinet Directive, (Valutazione ambientale strategica - La valutazione ambientale delle proposte politiche, di piani e programmi - Linee guida per l'implementazione della direttiva), edite dall'Agenzia di Valutazione Ambientale Canadese.

Questo documento è stato preparato per fornire delle linee guida per i dipartimenti e le agenzie federali ai fini dell'implementazione della direttiva del Governo sulla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi.

Il documento:

1. fornisce il contesto decisionale per la valutazione ambientale delle politiche, piani e programmi, in particolare i suoi collegamenti con gli obiettivi del dipartimento riguardo allo sviluppo sostenibile;
2. sottolinea gli obblighi del dipartimento e delle agenzie nella conduzione della valutazione ambientale di politiche, piani e programmi;

3. fornisce raccomandazioni riguardo all'implementazione della direttiva del Governo, compresi i principi guida e le questioni inerenti all'applicabilità, la metodologia, l'interesse pubblico, la documentazione ed i rapporti, i ruoli e le responsabilità.

I dipartimenti e le agenzie sono incoraggiate a perfezionare questa guida in relazione alle proprie necessità nello sviluppo delle politiche, piani e programmi.

Nel 1990, il Governo ha stabilito che i dipartimenti affrontino le questioni ambientali al livello strategico dello sviluppo delle politiche, dei piani e dei programmi. Questa direttiva è stata aggiornata nel 1999 per rafforzare il ruolo della valutazione ambientale strategica a livello di decisione strategica, chiarendo i compiti dei dipartimenti e delle agenzie e collegando la valutazione ambientale con l'implementazione delle Strategie di Sviluppo Sostenibile.

A livello di progetto, il Canadian Environmental Assessment Act fornisce un quadro legislativo per condurre valutazioni ambientali sui progetti che prevedono una decisione da parte del Governo.

Affrontando le potenziali implicazioni ambientali delle proposte politiche, dei piani e dei programmi, i dipartimenti e le agenzie saranno maggiormente in grado di:

1. ottimizzare gli effetti positivi e minimizzare quelli negativi di una proposta;
2. considerare gli effetti potenzialmente cumulativi di una proposta;
3. implementare strategie di sviluppo sostenibile;
4. risparmiare tempo e denaro ponendo attenzione alle potenziali fragilità del clean-up ambientale e altre questioni non prevedibili;
5. rendere più efficace la valutazione ambientale a livello di progetto, eliminando la necessità di trattare alcuni problemi a livello di progetto;
6. promuovere l'affidabilità e la credibilità nei confronti del pubblico e dei portatori di interesse;

7. contribuire a rafforzare l'impegno della politica del Governo.

Principi guida

Nell'implementazione della direttiva del Governo sulla valutazione ambientale delle proposte di politiche, piani e programmi, i dipartimenti e le agenzie dovrebbero essere guidati dai seguenti principi.

Integrazione fin dalle prime fasi

Le analisi riguardanti le considerazioni ambientali dovrebbero essere pienamente integrate durante lo sviluppo di una politica, piano o programma. Per promuovere un valido processo decisionale, in linea con i principi di sviluppo sostenibile, le considerazioni sugli effetti ambientali dovrebbero essere avviate fin dagli inizi, durante l'elaborazione concettuale delle proposte, prima che siano assunte decisioni irreversibili. In questo senso, la valutazione ambientale strategica può consentire l'analisi delle alternative ed identificare i problemi che richiedono un ulteriore approfondimento.

Esame delle alternative

Uno degli aspetti cruciali di ogni valutazione ambientale strategica è l'opportunità di valutare comparativamente gli effetti ambientali delle alternative durante lo sviluppo delle nuove politiche, piani e programmi. Questo confronto può aiutare a valutare come si possano ridurre i rischi ambientali modificando le politiche, i piani ed i programmi.

Flessibilità

Le linee guida presentate in questo documento costituiscono raccomandazioni, non prescrizioni. I dipartimenti e le agenzie hanno facoltà di stabilire come condurre le valutazioni ambientali strategiche e sono

incoraggiate a adattare ed affinare gli strumenti ed i metodi di analisi in relazione alle proprie circostanze.

Auto-valutazione

Ogni singolo dipartimento o agenzia è responsabile dell'applicazione della valutazione ambientale strategica alle sue proposte politiche, piani e programmi, quando questa risulti opportuna, determinando come debba essere condotta la valutazione, svolgendo la valutazione e documentando i risultati della valutazione.

Appropriato livello di analisi

Lo scopo dell'analisi dei potenziali effetti ambientali dovrebbe essere commisurato al livello degli effetti previsti.

Affidabilità

La valutazione ambientale strategica dovrebbe costituire parte integrante di un processo decisionale aperto ed affidabile all'interno del Governo federale.

L'affidabilità dovrebbe essere promossa tramite il coinvolgimento delle persone e delle organizzazioni direttamente interessate, laddove ritenuto opportuno, e per mezzo di meccanismi di documentazione e di rapporti.

Uso dei meccanismi esistenti

Nella conduzione di una valutazione ambientale strategica, i dipartimenti e le agenzie dovrebbero utilizzare i meccanismi esistenti nella conduzione dell'analisi degli effetti ambientali, coinvolgere il pubblico se necessario, comparare le prestazioni e riferire sui risultati.

Applicabilità

Nella direttiva del Governo, si prevede che i Ministri conducano la valutazione ambientale strategica laddove sussistano le due seguenti condizioni:

1. la proposta deve essere sottoposta all'approvazione da parte di uno specifico Ministero o del Governo;
2. l'implementazione della proposta potrebbe determinare rilevanti effetti ambientali, sia positivi che negativi.

I dipartimenti e le agenzie sono inoltre incoraggiati a condurre valutazioni ambientali strategiche per altre specifiche politiche, piani e programmi, quando le circostanze lo richiedano. Condurre tali valutazioni può favorire l'implementazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile del dipartimento e delle agenzie.

Casi speciali

Potrebbero esservi politiche, piani e programmi per i quali la valutazione ambientale strategica non è richiesta.

Questi casi speciali sono:

1. Proposte preparate in seguito ad un'evidente ed immediata emergenza, laddove il tempo a disposizione è insufficiente per intraprendere una valutazione ambientale strategica (i Ministri sono responsabili per la determinazione dell'emergenza);
2. Laddove la materia è di urgenza tale, per esempio per l'economia o per un particolare settore industriale, che il normale iter consultivo del Governo deve essere abbreviato e non può essere presentata neanche una valutazione ambientale strategica semplificata;

3. Temi che sono stati precedentemente valutati per le loro conseguenze ambientali, per esempio, un'iniziativa che è rappresentata da un insieme di politiche, piani e programmi, che sono stati precedentemente valutati, o proposte sottoposte alla Commissione del Tesoro su materie già valutate all'interno di una precedente proposta per il Governo o valutati come progetto nel quadro del Canadian Environmental Assessment Act.

PROCEDURE PER CONDURRE UNA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Non esiste una sola “migliore” metodologia per la conduzione della valutazione ambientale strategica di una proposta politica, piano o programma. I dipartimenti federali e le agenzie sono incoraggiati a mettere in atto idonei assetti e tecniche, e a sviluppare approcci a hoc in base ai loro specifici bisogni e circostanze.

Le linee guida generali qui presentate si basano quelle correnti e verificate, sulle buone pratiche all'interno dei dipartimenti e delle agenzie federali.

Le linee guida sono:

1. flessibili, per il fatto che possono essere applicate ad una varietà di istituzioni politiche;
2. pratiche, nel senso che non richiedono necessariamente informazioni e capacità specialistiche;
3. sistematiche, poiché si fondano su analisi trasparenti e logiche.

Analisi degli effetti ambientali

L'analisi delle considerazioni ambientali dovrebbe essere intrapresa in chiave iterativa, all'interno del processo di sviluppo della politica, ed essere completamente integrata nell'analisi di ciascuna delle alternative sviluppate,

in modo tale che le proposte alternative possano essere comparate. Le raccomandazioni finali dovrebbero scaturire in base ai risultati della valutazione ambientale strategica.

RUOLI E RESPONSABILITÀ

Il Governo è impegnato nello sviluppo sostenibile e nell'integrazione dei principi dello sviluppo sostenibile all'interno delle sue politiche, piani e programmi e processi decisionali. La valutazione degli effetti ambientali delle politiche piani e programmi costituisce una fase chiave per tradurre questo impegno in azione.

Le seguenti linee-guida riassumono i ruoli e le responsabilità dei principali rappresentanti nel processo di valutazione ambientale strategica.

Il Governo

Quando una politica, piano o programma è sottoposta al Governo, i Ministri sono collettivamente responsabili di garantire che le decisioni riflettano pienamente le implicazioni ambientali dell'iniziativa.

Tutti i Ministri

Nello svolgimento dei loro compiti, i singoli Ministri sono responsabili di garantire che le conseguenze ambientali delle loro politiche, piani e programmi vengano considerate facendo riferimento agli obiettivi ambientali complessivi, ed a quelli di sviluppo sostenibile.

Il Ministro dell'Ambiente

Il Ministro detiene il ruolo chiave nella definizione degli assetti ambientali del Canada, e nel promuovere l'applicazione della valutazione ambientale strategica delle proposte politiche, piani e programmi. Il Ministro è inoltre responsabile di informare gli altri Ministri delle potenziali implicazioni ambientali delle proposte prima che le decisioni del Governo siano assunte e per proporre un iter attuativo appropriato dal punto di vista ambientale. Ciò non costituisce né un ruolo di veto o né un ruolo di approvazione.

I Direttori delle Agenzie e dei Dipartimenti

I direttori sono responsabili di garantire che le considerazioni ambientali venano propriamente integrate all'interno dello sviluppo delle proposte di politiche, piani e programmi. Quando una proposta è presentata per l'approvazione, i dirigenti dovrebbero assicurare che, laddove opportuno, sia completata una valutazione degli effetti ambientali delle politiche, piani e programmi, per ciascuna delle alternative presentate. I direttori dovrebbero consultarsi, se ritenuto opportuno, con altri dipartimenti ed agenzie titolari di importanti compiti ed expertise per ricevere assistenza nella documentazione delle implicazioni ambientali delle loro politiche, piani e programmi.

La valutazione ambientale strategica è riconosciuta internazionalmente e da parte dei Commissari per l'Ambiente e lo Sviluppo Sostenibile come strumento che promuove lo sviluppo sostenibile. Pertanto, i direttori dei dipartimenti e delle agenzie sono incoraggiati a documentare le loro valutazioni ambientali strategiche di politiche, piani e programmi e progetti all'interno delle loro strategie di sviluppo sostenibile.

Environment Canada

A sostegno delle responsabilità del Ministro dell'Ambiente, Environment Canada si consulterà con altri dipartimenti ed agenzie e fornirà sperimentate politiche, analisi tecniche e scientifiche e raccomandazioni sullo sviluppo sostenibile ed i potenziali effetti ambientali delle politiche, piani e programmi.

L'Agenzia di Valutazione Ambientale Canadese

A sostegno del Ministro dell'Ambiente, l'Agenzia promuoverà l'applicazione della valutazione ambientale strategica delle proposte di politiche, piani e programmi del Governo federale. Nelle consultazioni con altri dipartimenti ed agenzie, essa fornirà guida e formazione per migliorare l'implementazione della valutazione ambientale strategica delle iniziative politiche, piani e programmi.

Il Commissario per l'Ambiente e lo Sviluppo Sostenibile

Sotto l'Auditor General Act, il Commissario è impegnato nella supervisione del lavoro del Governo per proteggere l'ambiente e promuovere lo sviluppo sostenibile. L'ufficio del Commissario sosterrà la responsabilità del Governo nel rendere più verde la sua politica, la sua attività ed i suoi programmi e revisionerà i progressi nell'implementazione delle Strategie per lo Sviluppo Sostenibile del dipartimento e delle agenzie.

NUOVA ZELANDA

L'amministrazione ambientale nella nuova Zelanda è stata riformata estesamente verso la fine degli anni 80 e le odierne politiche ambientali e le leggi dell'inizio degli anni 90 riflettono le preoccupazioni sia del pubblico

della nuova Zelanda che della Comunità globale. Gli interessi pubblici sono espressi con i processi ambientali di progettazione, compreso l'assegnazione dei consensi delle risorse in ogni regione e distretto di nuova Zelanda, con frequente consultazione fra le agenzie ed i gruppi di interesse comune ambientali e con le campagne edizione-specifiche da nuovo molti gruppi ambientali dell'ingresso della Zelanda. Le preoccupazioni globali sono espresse con le discussioni internazionali che provocano spesso i trattati o altri accordi ci che richiedono di adottare o modificare le nostre politiche o leggi in qualche modo.

la Legge 1986 dell'ambiente

La Legge 1986 dell'ambiente ha stabilito il ministero per l'ambiente e l'ufficio del commissario parlamentare per l'ambiente. Il commissario è un ufficiale del Parlamento nominato affinché un termine quinquennale fornisca un controllo indipendente sul sistema dell'amministrazione ambientale e delle prestazioni dei servizi pubblici sulle problemi ambientali.

Le funzioni del ministero per l'ambiente, come precisato nella Legge 1986 dell'ambiente, sono:

- Per raccomandare l'assistere su tutte le funzioni della gestione ambientale, includenti:
 - politiche per l'influenza dell'amministrazione delle risorse e degli ecosistemi naturali e fisici in modo da realizzare gli obiettivi della Legge 1986 dell'ambiente
 - impatti ambientali significativi delle proposte del settore pubblico o privato, specialmente quelle che non sono coperti adeguatamente attualmente da requisiti legislativi o altri ambientali di valutazione in il vigore

- sensi di accertarsi che le disposizioni efficaci siano previste per partecipazione pubblica ai processi ambientali di formulazione di politica e di progettazione per aiutare la risoluzione, specialmente al livello regionale e locale.
- Per sollecitare ed ottenere le informazioni da qualsiasi fonte e condurre e sorvegliare ricerca, per quanto è necessario, per la formulazione di consiglio al governo sulle politiche ambientali.
- Per fornire il governo, le relative agenzie ed altri servizi pubblici consiglio sopra:
 1. l'applicazione, il funzionamento e l'efficacia delle Leggi specificate nel programma alla Legge 1986 dell'ambiente rispetto al successo degli obiettivi della Legge
 2. procedure per la valutazione ed il controllo degli impatti ambientali
 3. lotta contro l'inquinamento e la coordinazione dell'amministrazione delle sostanze inquinanti nell'ambiente
 4. l'identificazione e la probabilità dei rischi naturali e della riduzione degli effetti dei rischi naturali
 5. il controllo delle sostanze pericolose, compreso l'amministrazione della fabbricazione, dell'immagazzinaggio, del trasporto e dell'eliminazione di sostanze pericolose.
- Per facilitare e consigliare alla risoluzione del conflitto rispetto alle politiche ed alle proposte che possono interessare l'ambiente.
- Per fornire e diffondere le informazioni ed i servizi per promuovere le politiche ambientali, compreso formazione ed i meccanismi ambientali per la promozione della partecipazione pubblica efficace alla progettazione ambientale.

- Per fornire In generale consiglio sugli argomenti per quanto riguarda l'ambiente.

SLOVENIA

Contesto normativo

L'Environmental Protection Act, adottato nel 1993, ha introdotto l'approccio della valutazione ambientale strategica nel quadro della pianificazione territoriale. Non vi sono dubbi riguardo all'ambito di queste valutazioni, così come definite dall'Act, tuttavia la terminologia adottata produce talvolta una qualche confusione. La valutazione ambientale deve essere svolta per i piani territoriali così come quelli settoriali, nelle prime fasi dello sviluppo delle politiche, ma il termine con cui sono definite queste valutazioni è comprensivo anziché strategico. Questo equivoco qualche volta comporta una cattiva applicazione, poiché un notevole numero di addetti alla VIA identifica la comprensività come completezza, piuttosto che come strategicità. Ne deriva che in Slovenia la VAS, come terminologia, è stata chiaramente definita solo di recente, dal 1993, quando è stato avviato il progetto di costruzione dell'autostrada. D'altro canto, è importante riconoscere che il concetto di VAS è presente in Slovenia sin dai primi anni '70.

Dal punto di vista normativo si prevede che il decreto sulla VAS sarà adottato in Slovenia nel 2002. Questo decreto si fonderà sull'Environmental Protection Act e sulla direttiva europea sulla VAS.

Le figure seguenti da uno a quattro illustrano schematicamente le fasi-chiave e la procedura complessiva che in Slovenia si applica ad alcuni piani, programmi o politiche.

Il processo VAS è qui distinto in sei fasi:

1. **Screening**, cioè il processo decisionale volto a verificare la necessità di effettuare la VAS per un PPP;
2. **Bozza di studio VAS**, cioè la documentazione degli aspetti ambientali di un PPP in forma idonea a far parte della procedura amministrativa della VAS;
3. **Scoping**, cioè definizione dell'ambito e del livello di approfondimento delle analisi da condurre all'interno della VAS;
4. **Completamento dello studio VAS**, cioè revisione e miglioramento dell'analisi degli aspetti ambientali del PPP svolto al punto due; questa fase deve essere svolta in forma consultiva, nel quadro di una revisione imparziale dello studio VAS;
5. **Documentazione della procedura VAS**, con conclusioni riguardanti le analisi ambientali e l'accettabilità di un PPP;
6. **Decisione sull'accettabilità di un PPP**.

Lo screening può essere effettuato in maniera puramente amministrativa, sulla base di una lista di PPP per i quali la VAS è obbligatoria, o mediante una decisione caso per caso, assunta seguendo un approccio consultivo. Nel primo caso dovrà essere anticipatamente messa a disposizione una lista di PPP. Nel secondo caso la consultazione può avvenire fra l'amministrazione ambientale che è responsabile dell'adeguatezza complessiva della procedura di applicazione della VAS ed il pianificatore o il proponente del PPP. Lo screening in ambo i casi si conclude con una decisione sulla necessità o meno di applicare della VAS.

Quando la VAS è necessaria, l'amministrazione responsabile designa gli esperti incaricati di effettuare la revisione imparziale dello studio VAS relativo a quel dato PPP.

La bozza di studio VAS richiede che le considerazioni e gli aspetti ambientali connessi con il PPP siano presentate in forma adeguata affinché l'amministrazione responsabile possa decidere in merito all'ambito, scoping, della VAS. Lo studio VAS è preparato da un proponente del PPP, o da

un'istituzione incaricata di effettuare tale studio a favore del proponente del PPP. La completezza e comprensività dello studio VAS per un certo PPP in questa fase può variare considerevolmente, passando da una descrizione molto sommaria dello stato dell'ambiente nell'area in cui il PPP deve essere implementato, senza alcuna specifica considerazione sui cambiamenti ambientali, fino ad un esteso esame delle alternative e degli obiettivi sia ambientali che socioeconomici.

Dopodiché, lo scoping è considerato un passo fondamentale nella procedura complessiva della VAS, ed i requisiti specifici riguardanti lo scopo ed il contenuto degli studi VAS devono essere chiaramente individuati ed adottati. Lo scoping rappresenta la fase in cui si determina l'ambito e la profondità dell'analisi ambientale che deve essere condotta all'interno della VAS. Lo scoping è richiesto ed effettuato dal responsabile dell'amministrazione ambientale. Questa autorità può essere assistita da istituzioni che hanno acquisito una specifica esperienza professionale. Nello scoping, tutte le parti interessate ed il pubblico partecipano attivamente. In base alla natura dello scoping, possono essere invitati anche altri esperti esterni, come revisori imparziali.

La revisione ed il miglioramento dell'analisi degli aspetti ambientali di un PPP è condotta in maniera consultiva all'interno di una revisione imparziale dello studio VAS. Un'attività molto importante in questa fase è il confronto fra alternative, con il potenziale obiettivo di produrne ulteriori. Un altro importante compito è il costante dibattito fra gli esperti coinvolti in merito ai risultati delle matrici di interazione che costituiscono il riepilogo delle valutazioni degli impatti. Si prevede che questa particolare fase possa consentire di apportare miglioramenti allo studio VAS.

Sono previste raccomandazioni nel quadro della revisione imparziale. Un rapporto di revisione imparziale accompagna la versione finale dello studio VAS.

Un'appropriata documentazione della procedura VAS dovrebbe evidenziare le conclusioni sull'accettabilità del PPP dal punto di vista ambientale. Queste conclusioni costituiscono la base per l'audizione pubblica finale sull'accettabilità del PPP prima della decisione formale (nel parlamento, a livello governativo, o laddove opportuno). La decisione formale sul PPP conclude il processo VAS.

CONCLUSIONI

L'esigenza di protezione ambientale ha reso necessaria la definizione di molteplici **strumenti** a supporto degli operatori pubblici secondo un sistema di ripartizione e condivisione delle responsabilità, giustificato dalla importanza del problema e dalla comune responsabilità. Gli strumenti più efficaci al fine di perseguire soluzioni che rispondano all'obiettivo della sostenibilità sono quegli strumenti che s'ispirano al **principio d'integrazione**, il quale a sua volta implica che l'obiettivo della tutela ambientale sia considerato nel momento in cui è adottata ogni decisione, di qualsiasi carattere, suscettibile di produrre conseguenze sull'ambiente, in ogni sua forma e che questa considerazione avvenga su una posizione di parità con le altre variabili (economiche, sociali o quant'altro) che costituiscono oggetto della decisione. Tra gli strumenti finalizzati al perseguimento della sostenibilità ed ispirati al principio d'integrazione, una posizione di rilievo spetta alle diverse forme di **Environmental Assessment**. Quale che sia la forma di EA considerata, per valutazione ambientale deve intendersi un processo volto a garantire che le conseguenze, non soltanto quelle ambientali, ma in generale tutto quello suscettibile di prodursi sul piano ambientale, di una certa manifestazione di sviluppo (decisione) siano adeguatamente considerate prima che sia presa la decisione circa la realizzazione della manifestazione stessa, così come circa le sue varie modalità di realizzazione. L'obiettivo di questo genere di operazione è di garantire che la soluzione adottata sia, se non la migliore, quella suscettibile di recare il danno minore, al patrimonio ambientale considerato nel senso più esteso. La VAS risponde a queste caratteristiche. Per garantire l'adozione di una decisione di strumenti di programmazione che sia adeguata in termini di sostenibilità, non è sempre possibile (anzi quasi mai) prevedere gli impatti della decisione. Un approccio

moderno alla VAS comporta allora che accanto alla considerazione degli impatti di una decisione, si collochi il rispetto di alcuni parametri procedurali, precedentemente definiti, che garantiscano che la decisione sia adottata nel rispetto dei principi fondamentali che sono a disposizione in un dato momento. Altrettanto necessario è lasciare aperta la possibilità di modificare la decisione e gli stessi parametri procedurali nel momento in cui ulteriori fattori di valutazione si rendono disponibili. La VAS, rappresenta uno degli strumenti in grado di perseguire la sostenibilità a livello di pianificazione e programmazione. La strada per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, attraverso l'applicazione della VAS alle decisioni di livello strategico, necessita di un forte impegno politico volto ad inquadrarla normativamente e presuppone un adeguato bagaglio di strumenti e competenze da parte degli operatori delle amministrazioni pubbliche e delle agenzie ambientali, ai quali spetta un ruolo per implementarla.

ALLEGATO I

| REGIONE | PRINCIPALI RIFERIMENTI DI LEGGE | |
|------------------------------|---|--|
| | VIA | VAS |
| Abruzzo | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>L.R. n.112 del 23/9/97</p> <p>Norme urgenti per il recepimento del DPR 12/4/96</p> <p>L.R. n.66 del 9/5/90</p> <p>DPR n.194 del 27/4/99 "Costituzione del Comitato Regionale per la Valutazione dell'Impatto Ambientale"</p> | |
| Basilicata | <u>L.R. n. 47 del 14/12/98 Disciplina della VIA e norme per la tutela dell'ambiente, in corso di modifica</u> | |
| Calabria | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>DGR n 3746 del 29/12/99: recepimento del DPR 12/4/96</p> | <i>La legge in corso di definizione contiene riferimenti alla VAS</i> |
| Campania | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>DGR n.374 del 29/1/98, Procedura amministrativa provvisoria per la formazione del parere regionale sui progetti pubblici e privati sottoposti a VIA – istituzione di una Commissione tecnico istruttoria.</p> <p>DGR n 7636 del 29/10/98 "Recepimento del DPR 12/4/96 in materia di VIA"</p> | |
| Emilia Romagna | L.R. n. 9 del 18/5/99 Disciplina della procedura di VIA | L.R. n.20 del 23/3/2000, Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio, Articoli 5, 14, 18, 40 |
| Friuli Venezia Giulia | <p><i>E' in corso di modifica la L.R. n.43</i></p> <p>L.R. n.43 del 7/9/90 Ordinamento nella Regione Friuli Venezia Giulia della VIA e successive integrazioni e modifiche</p> <p>DGR del 31/3/00 Indirizzi operativi in materia di valutazione di impatto ambientale</p> <p>DPGR n.245 del 8/7/96 Regolamento di esecuzione della LR (recepisce a grandi linee i contenuti del DPR 12/4/96)</p> | |
| Lazio | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>Art. 46 <i>disposizione sulla VIA</i> della L.R. n.6 del 7/6/99 (finanziaria) rende vigenti le direttive comunitarie e il DPR 12/4/96</p> | |
| Liguria | L.R. n.38 del 30/12/98 Disciplina della VIA e successive integrazioni e modifiche | <p>L.R. n.38 del 30/12/98</p> <p>Articoli 3, 4, 5</p> <p>L.R. n.36 del 4/9/97, legge urbanistica</p> |
| Lombardia | L.R. n.20 del 3/9/1999 Norme in materia di impatto ambientale e successive integrazioni e modifiche | |

| REGIONE | PRINCIPALI RIFERIMENTI DI LEGGE | |
|-----------------|--|---|
| | VIA | VAS |
| Marche | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>DGR n.83 del 25/1/99, Recepimento del DPR 12/4/96</p> <p>DGR n.457 dell'1/3/99, Integrazione per il coordinamento delle procedure previste dal DPR 12/4/96</p> <p>DGR 587 del 20/3/2000, modifica ed integra la precedente 457 del '99</p> <p>DGR n.1829 del 31/07/00, rende operativa la procedura di impatto ambientale</p> | <p><i>Nel testo di legge da approvare c'è un articolo inerente la VAS</i></p> |
| Molise | L.R. n.21 del 24/3/2000 Disciplina della procedura di impatto ambientale | |
| Piemonte | L.R. n.40 del 14/12/98 Disposizione concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione e successive integrazioni e modifiche | <p>L.R. n.40 del 14/12/98 articoli 1, 20</p> <p>L.R. 285 del 9/19/2000, Interventi per i giochi olimpici invernali Torino 2006</p> |
| Puglia | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>DGR n. 4444 del 22/7/97 Recepimento da parte della Regione Puglia del D.P.R. 12/4/96</p> <p>DGR n.16 del 27/1/1998</p> <p>Provvedimenti in materia di procedure di VIA.</p> | |
| Sardegna | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione (è stata respinta)</i></p> <p>Art.31 della L.R. del 18/1/99 n.1 (Finanziaria) recante norme transitorie in materia di VIA.</p> <p>DGR del 2/8/99 n.3639 procedure per l'attuazione dell'art.31 della L.R., modificata con DGR 299 del 4/9/01</p> | |
| Sicilia | <p><i>La legge sulla VIA è in corso di definizione</i></p> <p>L.R. n.181 del 29/12/81 (art.5) Nulla osta all'impianto</p> <p>L.R. n.10 del 12/1/93 (art.30) Nulla osta in materia di impatto ambientale</p> <p>Decreto Assessorile 5/8/94 Attività soggette al nulla osta n.181 del 29/12/81</p> <p>Decreto del Presidente della Regione del 17/5/99 che recepisce il DPR 12/4/96</p> <p>Art. 91 della L.R. n 6 del 3/05/01 che recepisce il DPR 12/4/96</p> | |
| Toscana | L.R. n.79 del 3/11/98 Norme per l'applicazione della VIA, e successive integrazioni e modifiche | L.R. n.5 del 16/1/95 Norme per il governo del territorio |
| Umbria | L.R. n.11 del 9/4/98 Norme in materia di impatto | L.R. n 28 del 10/4/1995, Norme in materia di |

| REGIONE | PRINCIPALI RIFERIMENTI DI LEGGE | |
|--------------------------------------|--|---|
| | VIA | VAS |
| | ambientale e successive integrazioni e modifiche | pianificazione territoriale e urbanistica L.R. n.31 del 31/10/ 1997 <i>Disciplina della pianificazione urbanistica</i> L.R. 27 del 24/3/2000 <i>Piano urbanistico territoriale</i> |
| Valle d'Aosta | L.R. n.14 del 18/6/99 <i>Nuova disciplina della procedura di VIA. Abrogazione della LR n.6 del 4/3/91 e successive integrazioni</i> | L.R. n.14 del 18/6/99 L.R. n. 11 del 6/4/1998 <i>Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale</i> |
| Veneto | L.R. n. 10 del 26/3/99 <i>Disciplina dei contenuti e delle procedure di VIA</i> e successive integrazioni e modifiche | |
| Provincia autonoma di Trento | L.P. n.28 del 23/4/88 <i>Disciplina della VIA ed ulteriori norme norme di tutela dell'ambiente</i> e successive integrazioni e modifiche D.P.G.P n 5-56/Leg del 13/3/2001, recepisce il DPR 12/4/96 e la direttiva 97/11/CE <i>In una legge provinciale inerente l'assestamento del bilancio '99, è stato inserito un articolo che prevede una modifica della legge n.28 del 23/4/88 secondo cui attraverso il regolamento di esecuzione si può modificare, anche al fine di assicurare la conformità della disciplina della VIA alle disposizioni statali e alle direttive dell'Unione europea, le classi dei progetti da sottoporre a VIA e le relative procedure.</i> | LP 22 del 5/9/91 art.31 <i>Legge urbanistica</i> Delibera n.2086 del 25/2/94 <i>Nella legge finanziaria attualmente in discussione vi è un articolo che adegua alla direttiva sulla VAS</i> |
| Provincia autonoma di Bolzano | L.P. n.7 del 24/7/98 <i>Valutazione dell'impatto ambientale</i> D.P.G.P. n 15 del 26/3/99 Regolamento relativo alla valutazione di impatto ambientale LP n.19 del 28/12/01 art.33, modifica la LP del 24/7/98 | L.P. n. 7 del 24/7/98 Art. 5 |

Lo sfondo grigio evidenzia le Regioni e le Province autonome che sono munite della Legge sulla VIA (conforme al DPR 12-4-96).

BIBLIOGRAFIA

- Valutazione ambientale strategica, atti del convegno Roma 2001, Palombi Editore.
- Ambiente e sviluppo 2\2003, Baldizzone Giorgio.
- Ambiente e sviluppo 2\2003, La Perla Franco.
- V.A.S. Caratti, Tarquini, Equilibri\ a.VI n.1, Aprile 2002.
- La V.A.S., corso di formazione 27-30 maggio 2003, centro congressi FAST Milano.

SITI INTERNET CONSULTATI

- www.ambiente.it (8\10\03)
- www.lexambiente.com (11\10\03)
- www.legalinet.it (12\11\03)
- www.tuttoambiente.it
- www.dirittoambiente.com
- www.legambienteonline.it
- www.legambientedoc.it
- www.legambiente.com
- www.minambiente.it (05\01\04)
- www.legambiente.org
- www.lanuovaecologia.it
- www.verdinrete.it (20\01\04)

- www.cortecostituzionale.it
- www.cortecassazione.it
- www.parlamento.it
- www.normeinrete.it
- www.diritto.it
- www.iusseek.com
- www.ambientediritto.it
- www.ambiente-online.org
- www.infoambiente.it
- www.reteambiente.it
- www.studioambientale.it
- www.access.gpo.gov/congress/index.html
- <http://thomas.loc.gov/> (25\01\04)
- www.enea.it
- www.cnr.it
- www.aei.it
- www.epa.com
- www.terra.it
- www.scienzaegoverno.com
- www.ipa.it