



Questa parte è finalizzata a richiamare gli antecedenti e il significato della Valutazione Ambientale dei piani e programmi intesa come strumento per dare impulso a un nuovo modello di pianificazione orientato alla sostenibilità. In essa si presenta il Progetto Enplan e la collocazione della presente Guida; si introduce il contesto normativo della Direttiva 01/42/CE; si propongono possibili integrazioni tra Valutazione Ambientale dei piani e programmi e altri strumenti di valutazione preventiva degli effetti ambientali, come la Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti. Si forniscono infine indicazioni per l'uso della Guida.



## 1. Introduzione

La sostenibilità sta diventando elemento centrale e motore di un nuovo modello di pianificazione che progressivamente informa le decisioni dei governi dell'Unione Europea. Le politiche, i piani e i programmi integrano, ogni volta con maggiore efficacia, la prevenzione ambientale, l'economia e l'equilibrio sociale. D'altra parte la sostenibilità, in quanto obiettivo di fondo, rappresenta anche il filo conduttore per rendere effettivi l'integrazione e il coordinamento tra tutti i settori e le scale di pianificazione e programmazione.

In questo contesto generale di ricerca di una maggiore sostenibilità, il recepimento della Direttiva 01/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, rappresenta una opportunità per dare impulso decisivo al nuovo modello di pianificazione e programmazione sostenibile.

La Direttiva 01/42/CE, approvata il 27 giugno 2001, nota comunemente come *Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)*, introduce la Valutazione Ambientale come strumento chiave per assumere la sostenibilità come obiettivo determinante nella pianificazione e programmazione.

Fino a oggi la Valutazione Ambientale è stata uno strumento generale di prevenzione utilizzato principalmente per conseguire la riduzione dell'impatto di determinati progetti sull'ambiente, in applicazione della Direttiva 85/337/CEE sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e sue successive modificazioni.

La Direttiva 01/42/CE (VAS) estende l'ambito di applicazione del concetto di Valutazione Ambientale preventiva ai piani e programmi, nella consapevolezza che i cambiamenti ambientali sono causati non solo dalla realizzazione di nuovi progetti, ma anche dalla messa in atto delle decisioni strategiche contenute nei piani e programmi.

La differenza essenziale indotta da questo ampliamento consiste nel fatto che la Valutazione Ambientale dei piani e programmi deve intendersi come un processo complesso, da integrare in un altro processo complesso, generalmente di carattere pubblico, che chiamiamo pianificazione o programmazione.

Pertanto la VAS dei piani e programmi è un procedimento che aiuterà i governi a verificare se le proprie opzioni di cambiamento e trasformazione, nonché i propri piani e programmi, vanno nella direzione corretta della sostenibilità ambientale.

Quando si intende affrontare questo aspetto sorgono numerose domande:

- Che cosa significa sostenibilità ambientale?
- Quando un piano o programma si può definire sostenibile?
- Che cosa è la Valutazione Ambientale?
- Come si può integrare la Valutazione Ambientale nella pianificazione e programmazione?

La presente *Guida per la Valutazione Ambientale dei piani e programmi*, risultato di un intenso lavoro da parte di 10 Regioni europee durato quasi due anni nell'ambito del Progetto Enplan, propone risposte concrete a queste domande con l'intento di facilitare l'applicazione della Direttiva e di questo nuovo modello di pianificazione sostenibile.

## 1.1. Lo sviluppo sostenibile

Buona parte dei numerosi cambiamenti ambientali che ha subito la biosfera negli ultimi decenni sono il risultato dell'insieme di decisioni di pianificazione e programmazione delle attività umane, o della assenza di pianificazione/programmazione.

Questi cambiamenti sono molto visibili e i loro effetti, su scala planetaria, costituiscono vere e proprie sfide per la comunità scientifica e per i governi del mondo. Biodiversità, acqua, suolo, atmosfera, paesaggio, salute umana e le interrelazioni tra tutti questi fattori mostrano segni evidenti di alterazione degli equilibri ambientali, anche se ancora non è dato di avere certezze sulla dimensione, velocità e natura del cambiamento di queste tendenze su scala globale.

L'ONU nel 1983 iniziò a manifestare preoccupazioni sul problema dei cambiamenti globali e maturò la decisione di dare vita a una Commissione di Studio, con il compito di elaborare raccomandazioni per un'agenda globale su questo tema. Quattro anni più tardi, nel 1987, venne presentato il rapporto "Il futuro di tutti noi" sui cambiamenti globali (noto come Rapporto Brundtland), nel quale si riconosceva la necessità, ma anche la difficoltà, di arrivare a breve termine a una svolta nello sviluppo economico e sociale e a una rapida maturazione di una diffusa consapevolezza sulla nuova realtà, per fare fronte velocemente alle minacce esistenti. Da quel momento iniziò a prender forza il concetto di "sviluppo sostenibile".

Il Rapporto Brundtland (1987) definì lo sviluppo sostenibile come

*"quello sviluppo capace di soddisfare le necessità della generazione presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità".*

Nella Conferenza Mondiale su "Ambiente e Sviluppo", tenuta a Rio de Janeiro nel 1992, primo incontro di esperti e leader dei principali governi del mondo, si affrontò seriamente l'interrelazione fra sviluppo, risorse e ambiente naturale, e da quel momento i governi hanno considerato la questione come una delle sfide principali.

Dieci anni dopo, nel 2002, a Johannesburg, si è tenuto il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile ed è stato approvato il Piano di Attuazione contenente strategie per modelli sostenibili di produzione e consumo. A Johannesburg sono state individuate, tra l'altro, tre azioni guida per le nuove politiche di sviluppo sostenibile del terzo millennio:

- lo sviluppo di programmi quadro finalizzati alla modificazione dei modelli di sviluppo, di consumo e di produzione non sostenibili;
- l'individuazione di politiche, misure e meccanismi finanziari per sostenere i nuovi modelli di consumo e produzione sostenibili;
- la promozione e diffusione delle procedure di Valutazione dell'Impatto Ambientale e del ciclo di vita dei prodotti, anche al fine di incentivare quelle più favorevoli per l'ambiente.



*Dopo la Conferenza di Rio de Janeiro sono state avanzate molte definizioni di "sviluppo sostenibile", talvolta di impostazione antropocentrica e talvolta, più di rado, di impostazione biocentrica. L'estensione all'ambiente delle teorie economiche mette l'accento sul mantenimento di lungo periodo del capitale e della sua capacità di generare benessere. Il capitale da mantenere comprende sia il capitale artificiale (prodotto dalle società umane) sia il capitale naturale. Sono orientate alla "sostenibilità debole" le teorie che considerano capitale artificiale e capitale naturale tra loro perfettamente sostituibili. Sono invece orientate alla "sostenibilità forte" le teorie che suppongono i due tipi di capitale non fungibili e che ritengono quindi che il loro mantenimento debba essere perseguito separatamente. Da questa seconda impostazione derivano alcuni criteri operativi per il perseguimento della sostenibilità:*

- usare le risorse rinnovabili al di sotto dei loro tassi di rigenerazione;*
- usare le risorse non rinnovabili a tassi di consumo inferiori ai tassi di sviluppo di risorse sostitutive rinnovabili;*
- limitare l'immissione nell'ambiente di agenti inquinanti al di sotto delle soglie di capacità di assorbimento e di rigenerazione da parte dell'ambiente.*

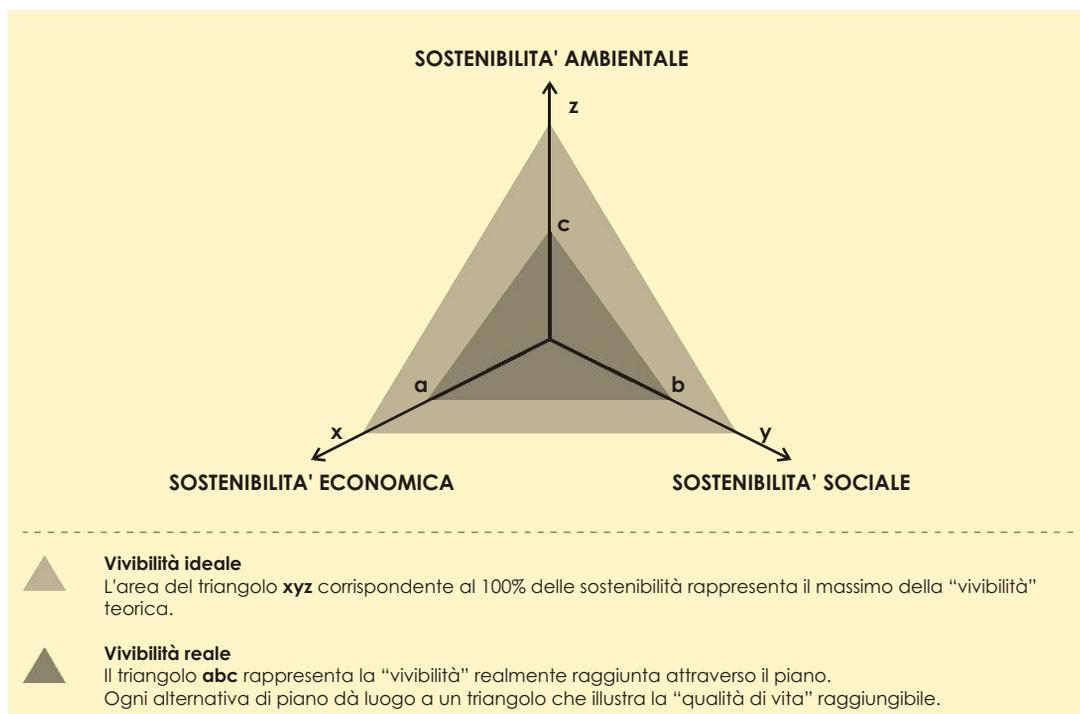
*Più recenti impostazioni di "economia dell'ecologia" pongono invece l'accento sulla complessità dei sistemi naturali e delle loro relazioni con i sistemi sociali, sulla difficoltà di prevedere il cambiamento degli equilibri ecologici e di riconoscere le relazioni tra cause ed effetti. Perseguire la sostenibilità in questo caso significa ri-orientare l'intera economia, modi di produrre e di consumare compresi, in base al principio di precauzione.*

Di conseguenza lo sviluppo sostenibile non deve intendersi come meta da raggiungere, ma piuttosto come un insieme di condizioni che devono essere rispettate nel governo delle trasformazioni del pianeta. Di questo insieme di condizioni fa parte significativa l'assunzione di obiettivi espliciti di qualità e di quantità dei beni ambientali, calibrati in base al loro mantenimento a lungo termine. Tali obiettivi di mantenimento dei beni ambientali devono essere integrati in tutte le decisioni di trasformazione e sviluppo che traggono origine dai piani e dai programmi.



## 1.2. La sostenibilità ambientale

Il concetto di sostenibilità implica tre dimensioni fondamentali : la sostenibilità ambientale, la sostenibilità economica e la sostenibilità sociale. La sostenibilità ambientale è quindi solo una delle componenti chiave della sostenibilità. Questa sottolineatura si rende opportuna perché spesso si fa coincidere, equivocando, sostenibilità con sostenibilità ambientale. Questa imprecisione può essere giustificata considerando che uno degli aspetti che meno hanno condizionato le decisioni e i modelli di sviluppo è stato quello ambientale. Le relazioni tra le tre componenti della sostenibilità e la possibilità di integrare i diversi sistemi di obiettivi che fanno capo a ciascuna componente sono oggi al centro di riflessioni multidisciplinari e di approfondimenti metodologici



Lo schema triangolare sintetizza il concetto di sostenibilità: i tre vertici rappresentano rispettivamente la polarizzazione degli aspetti ambientali, economici e sociali. I lati del triangolo rappresentano le relazioni tra le polarità che possono manifestarsi come sinergie e come conflitti. Il compromesso necessario tra i diversi estremi è rappresentato, una volta risolto il problema delle scale di misurazione, da un punto lungo ogni asse di misura. Il congiungimento di tali punti dà luogo a un triangolo, la cui superficie potrebbe essere definita come "vivibilità" o "qualità della vita".



La valutazione della sostenibilità dovrebbe dunque riguardare il grado di conseguimento degli obiettivi di tutte le componenti. Alla Valutazione Ambientale dovrebbero affiancarsi strumenti di valutazione specifici per gli altri aspetti, come l'analisi costi/benefici per gli aspetti economici e quelli elaborati per la CSR (Corporate Social Responsibility) per gli aspetti sociali. La presente Guida si limita a trattare della Valutazione Ambientale ai fini dell'applicazione della Direttiva 01/42/CE, senza tuttavia trascurare gli altri aspetti della sostenibilità e la necessità di recuperare un evidente ritardo nella considerazione della componente ambientale rispetto alle altre componenti.

### 1.3. Pianificazione e programmazione sostenibile

La pianificazione sarà realmente sostenibile quando gli interventi derivanti dalla attuazione delle nuove generazioni di piani e programmi consentiranno di modificare la tendenza a sfruttare le risorse ambientali al di sopra della loro capacità di rigenerazione.

La riduzione di questi effetti negativi avrà luogo quando i nuovi piani e programmi prenderanno in considerazione e introdurranno tecnologie e metodi per ottenere che i fini del piano o programma siano raggiunti con un consumo significativamente minore di risorse naturali (meno energia, acqua, suolo e materiali) e con un minore inquinamento indotto (meno CO<sub>2</sub>, acque reflue e rifiuti solidi).

La pianificazione sostenibile deve quindi essere intesa come un processo lento e progressivo, che avrà effetti significativi a medio e lungo periodo se da subito, attraverso il recepimento della Direttiva 01/42/CE, saranno formulati nuovi piani e programmi capaci di incidere positivamente, efficacemente e preventivamente nel processo di cambiamento ambientale globale.

Partendo dalla necessità di progredire verso uno sviluppo più sostenibile, negli ultimi anni i governi e le istituzioni dell'Europa hanno lavorato, e stanno tuttora lavorando, per tentare di rendere operativa l'integrazione di obiettivi e criteri ambientali e di sostenibilità nei processi decisionali strategici, al fine di raggiungere questo modello di sviluppo per i rispettivi paesi. Il Consiglio di Cardiff del 1998 è stato il punto di partenza per l'integrazione effettiva della dimensione ambientale in tutte le politiche settoriali europee, come l'industria, l'energia o l'agricoltura.

La *Valutazione Ambientale Strategica (VAS)* costituisce uno degli strumenti più validi per il conseguimento di tali obiettivi di integrazione, perché destinato a introdurla nella formulazione dei piani e programmi a partire dalle loro fasi iniziali.

La Direttiva 01/42/CE fissa i principi generali di un sistema di Valutazione Ambientale dei piani e programmi (VAS) e ne definisce l'ambito di applicazione (pianificazione territoriale, energia, turismo, ecc.), mentre lascia agli Stati Membri una grande flessibilità nella scelta dei procedimenti e delle metodologie di valutazione.

In ogni caso la sfida dell'integrazione della dimensione ambientale nella pianificazione è chiaramente definita ed esige una risposta precisa ed effettiva ma tale da non rallentare i processi di pianificazione. Da qui la scelta di considerare la VAS come un processo che si integra in tutte le differenti fasi di un piano come un fattore di razionalità, per accrescere la sua

qualità, la sua eccellenza e la sua efficacia; con l'intento di far sì che le sue decisioni contribuiscano a rendere più sostenibili i sistemi ai quali fa riferimento.

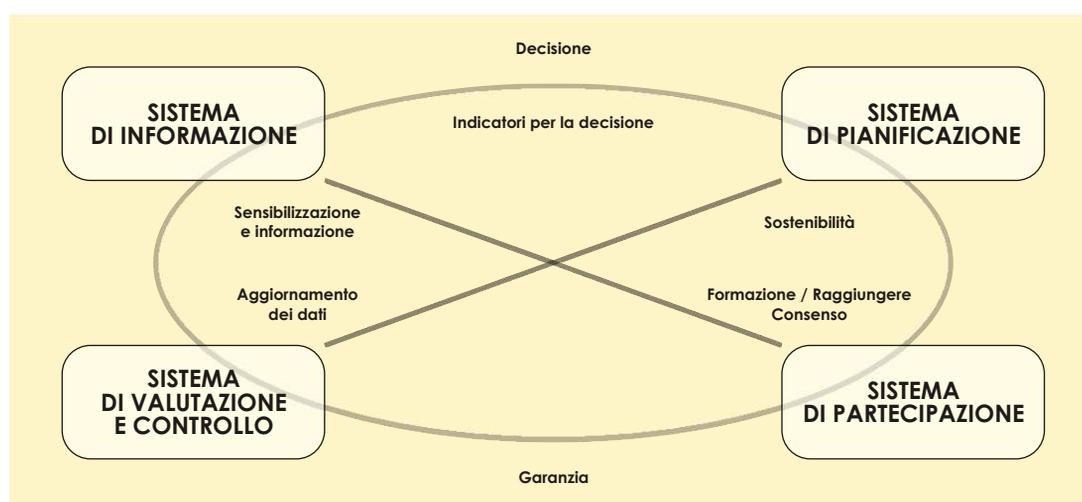


Figura 1 . Esempio di schema introdotto in Catalunya per la integrazione di pianificazione e Valutazione Ambientale

Oltre all'integrazione della Valutazione Ambientale (VAS) nel processo di pianificazione, la Direttiva 01/42/CE offre l'opportunità per riflettere più globalmente sul sistema di pianificazione e programmazione. Infatti da un punto di vista ambientale non ha senso intendere la VAS come uno strumento da applicare singolarmente a ciascun piano o programma. Essa richiede al contrario, come elemento chiave, la coerenza e la compatibilità tra tutte le Valutazioni Ambientali dei piani, dei programmi e dei progetti che fanno capo a un determinato ambito territoriale.

In effetti il sistema di pianificazione vigente mostra notevoli incoerenze tra i differenti tipi e livelli di pianificazione. Ciò costituisce un problema grave per l'applicazione della Direttiva e della Valutazione Ambientale. Per questo motivo la ricerca di un sistema integrato di pianificazione sostenibile, e dunque della coerenza globale del sistema di pianificazione, del sistema di valutazione, del sistema di informazione e del sistema di partecipazione è una delle sfide principali che devono essere affrontate da ciascun Stato membro al momento dell'integrazione della Direttiva nel proprio sistema di pianificazione.

Il processo integrato di pianificazione sostenibile diventa così il cammino e lo strumento imprescindibile per garantire che gli obiettivi concreti di sostenibilità ambientale si integrino pienamente con il governo delle trasformazioni e con lo sviluppo delle società umane.



#### 1.4. Il Progetto Enplan

A partire da questo contesto comune, dieci Regioni europee hanno iniziato, nell'ambito del Programma Europeo Interreg IIIB Medocc, un periodo di riflessione, di analisi e di sperimentazione sull'applicazione della VAS, prima della sua obbligatoria formalizzazione nell'ordinamento giuridico.

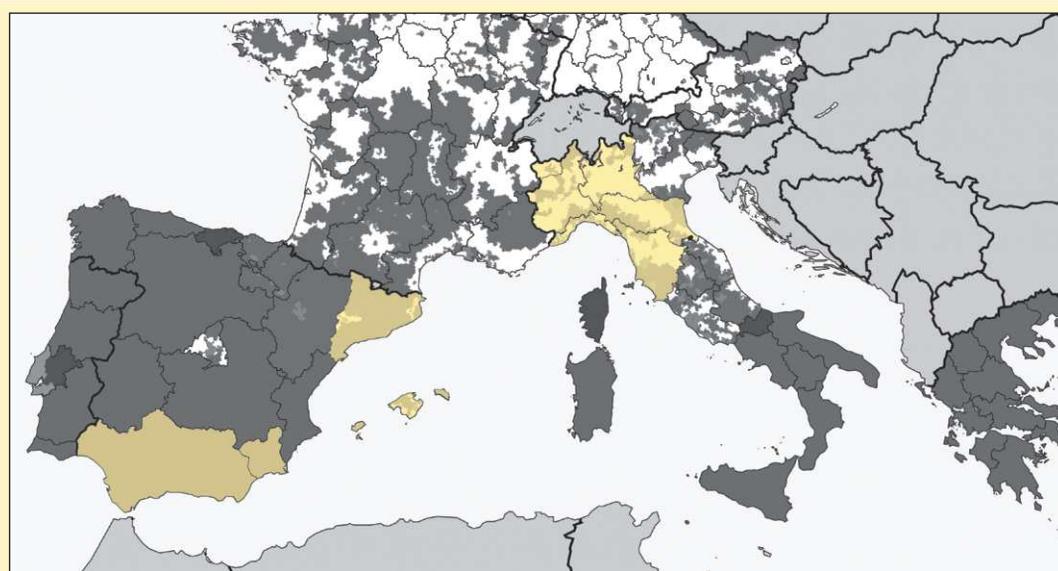
Il Progetto Enplan "Evaluation Environnemental des plans et programmes" è stato approvato nel dicembre 2002 e concluso nell'ottobre 2004.

Enplan ha permesso di elaborare la metodologia comune e condivisa di applicazione della VAS ai piani e programmi descritti nella presente Guida, e di rispondere, anche attraverso orientamenti normativi, ad alcune delle sfide introdotte dalla Direttiva 01/42/CE, tenendo in considerazione tutte le realtà territoriali coinvolte.

La presente Guida rappresenta una sintesi dello sforzo di riflessione e di sperimentazione in relazione alla applicazione della VAS.

Il Progetto Enplan si fonda sulla collaborazione tra 10 Regioni europee, coordinate dalla regione italiana Lombardia. Le 9 Regioni europee partecipanti sono: Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Cataluña, Murcia, Islas Baleares e Andalucía. La Cataluña ha coordinato le Regioni spagnole.

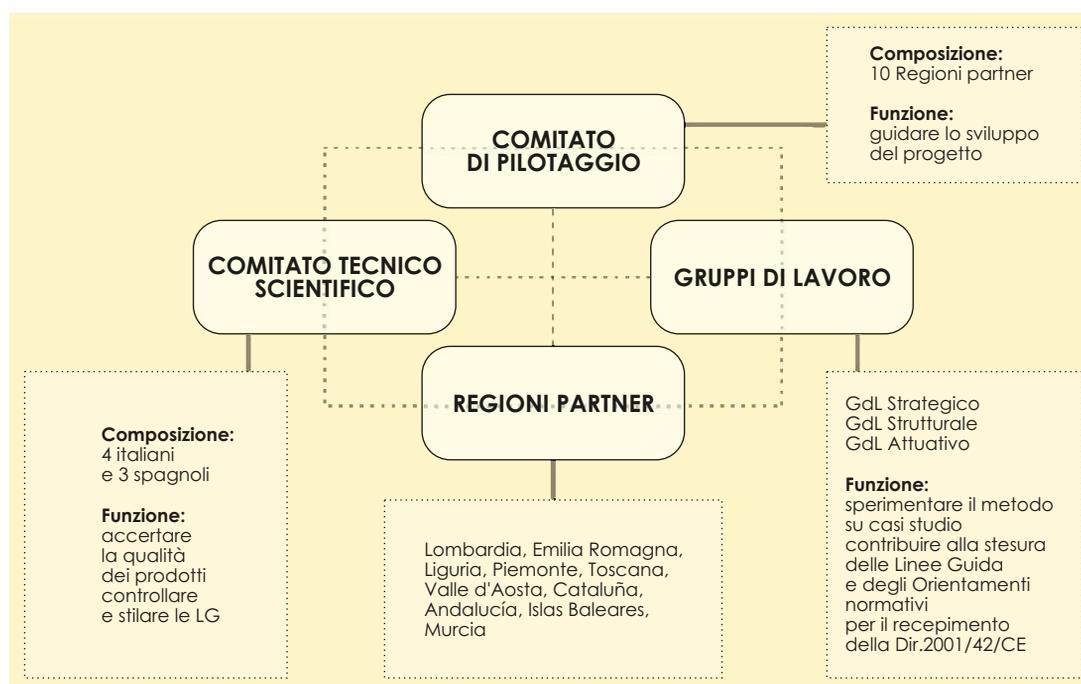
Le Regioni partecipanti al Progetto Enplan sono evidenziate nell'immagine seguente.



Il Progetto ha messo in atto una cooperazione transnazionale con i seguenti obiettivi:

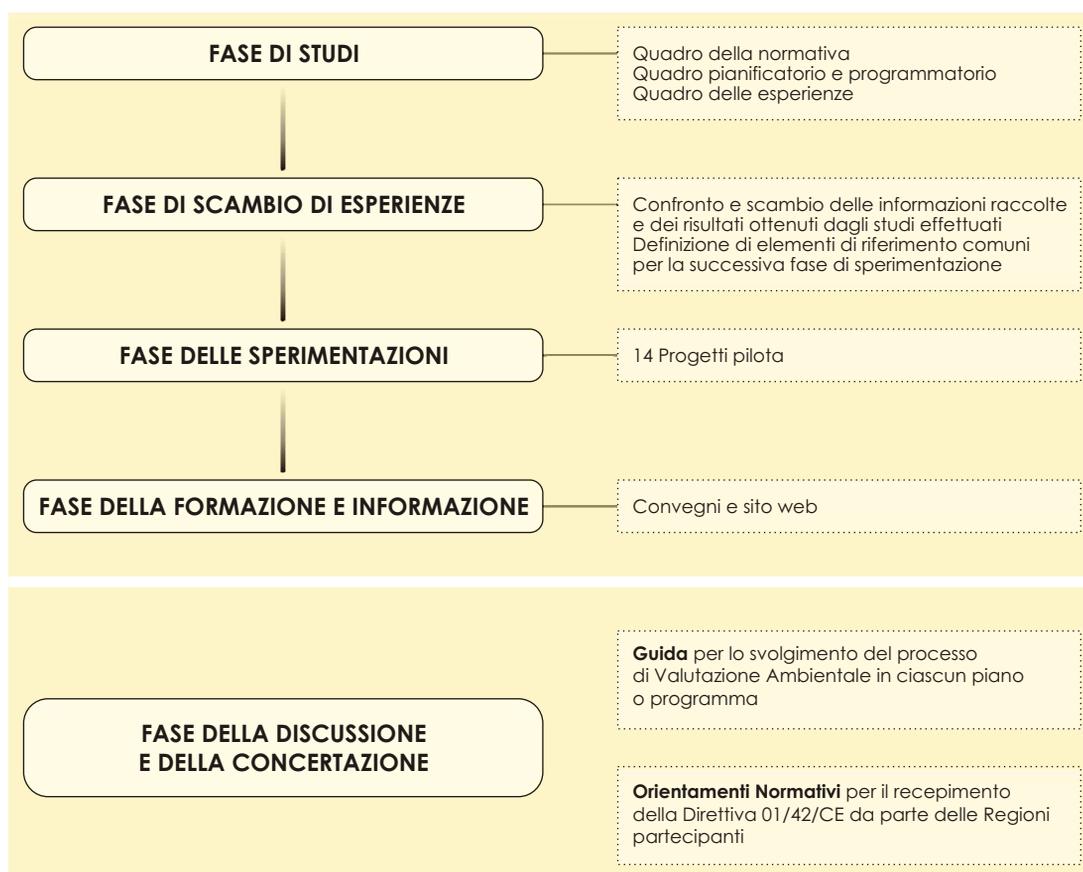
1. favorire l'**interscambio di conoscenze ed esperienze** sulla VAS tra le Regioni partecipanti.
2. definire una **metodologia comune e condivisa** per l'applicazione della VAS ai piani e programmi.
3. orientare il **recepimento della Direttiva 01/42/CE** nell'ordinamento giuridico delle Regioni europee partecipanti.
4. **informare e sensibilizzare** i soggetti che partecipano ai processi di pianificazione sul significato, l'importanza e l'opportunità di applicazione della VAS.

La struttura organizzativa del lavoro e la funzione dei diversi gruppi è rappresentata nel riquadro seguente. In particolare il Comitato di Pilotaggio, formato dai rappresentanti delle Regioni, ha svolto la funzione di guidare lo sviluppo del Progetto mentre il Comitato Tecnico Scientifico ha svolto la funzione di contribuire allo svolgimento delle sperimentazioni, di garantire il controllo della qualità dei risultati e di sovrintendere alla stesura della presente Guida per la Valutazione Ambientale dei piani e dei programmi.





Di seguito si presentano sinteticamente le quattro fasi principali che strutturano il Progetto Enplan e i prodotti attesi per ciascuna fase:



Nella impostazione del Progetto Enplan si è assunto che in tutti i piani e programmi di diverso livello istituzionale, sia territoriali che di settore, fossero presenti tre componenti: una *strategica*, una *strutturale* e una *attuativa*, con diversa articolazione e prevalenza a seconda del tipo di piano o programma. Le definizioni adottate per identificare tali componenti sono:

- **strategica** - la componente del piano o programma di prevalente natura programmatica, che indica lo scenario di assetto e sviluppo, urbano, territoriale o di settore, e che, in riferimento alla situazione presente, sviluppa obiettivi e strategie;
- **strutturale** - la componente del piano o programma che definisce l'organizzazione e l'assetto spaziale del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali prevalenti e che conforma stabilmente il territorio nel medio/lungo periodo; tale componente costituisce quadro di riferimento per realizzare gli obiettivi strategici del piano o del programma;
- **attuativa** - la componente del piano o programma che sviluppa gli aspetti attuativi e gestionali, nel breve/medio periodo, e che disciplina le modalità di realizzazione degli interventi o dei progetti; questa fase costituisce momento di coordinamento delle scelte strategiche e di assetto spaziale e strutturale, e sviluppa forme di concertazione e flessibilità entro il quadro delineato dalle componenti strategiche e strutturali.

Nella fase della sperimentazione questa impostazione ha portato a classificare i casi considerati nelle tre categorie "strategico", "strutturale" o "attuativo" in ragione della prevalenza della componente specifica. Sono stati costituiti tre Gruppi di Lavoro, che hanno affrontato e approfondito, ciascuno, le problematiche connesse a una delle tre componenti. I risultati ottenuti dalle prime tre fasi, integrati da quanto emerso dalle esperienze concrete sviluppate dai singoli partecipanti, oltre che dai tre seminari transnazionali sulla VAS, hanno costituito la base per l'elaborazione e la predisposizione dei due prodotti principali del Progetto Enplan: la presente Guida e gli Orientamenti normativi per il recepimento della Direttiva nelle norme regionali.

### 1.5. L'integrazione della Valutazione Ambientale

Le modalità di integrazione della Valutazione Ambientale (VAS) nei piani e programmi possono essere di diverso tipo. Nella Direttiva si sottolinea la necessità di una maggiore strutturazione del procedimento di pianificazione, soprattutto dal punto di vista della partecipazione e consultazione.

Le sperimentazioni condotte dalle Regioni partecipanti hanno messo in evidenza due aspetti rilevanti:

- l'esigenza che la Valutazione Ambientale abbia inizio contestualmente alla redazione del piano o programma e prosegua parallelamente al suo intero sviluppo, in modo che l'influenza sia continua e costante;
- la necessità che il piano o programma non sia statico, ma flessibile e di processo. Ciò faciliterà l'introduzione dei risultati ottenuti con la Valutazione Ambientale (VAS), modificando e integrando, ove necessario, il piano o programma. Il collegamento diretto tra il piano e la Valutazione Ambientale dovrà favorire il necessario intenso scambio di informazioni.



Di fatto si possono attivare numerose sinergie tra *procedimento di piano* e *procedimento di valutazione*: nelle analisi, nella scelta delle priorità, nell'individuazione di strategie e azioni alternative, nei processi di comunicazione, informazione e partecipazione dei cittadini. La Direttiva 01/42/CE ha stabilito gli elementi essenziali per strutturare i nodi critici della Valutazione Ambientale dei piani e programmi: la definizione del campo di applicazione, le differenti autorità competenti, la strutturazione del processo, le possibilità di integrazione con i procedimenti esistenti, i criteri per l'individuazione degli effetti significativi. Numerosi altri elementi problematici sono emersi nel corso dello svolgimento delle sperimentazioni del Progetto Enplan. Per i suddetti nodi critici e gli elementi problematici, la presente Guida propone schemi procedurali, approcci analitici, strumenti operativi.

È elemento fondamentale la costruzione e l'implementazione della base di conoscenza. Essa deve essere condivisa dai diversi soggetti coinvolti nel piano o programma: strutturare e condividere la conoscenza rappresenta, di fatto, il punto di riferimento sia per la Valutazione Ambientale sia per l'elaborazione del piano o programma. L'arricchimento continuo della base di conoscenza attraverso il monitoraggio dei risultati effettivi e la sua condivisione tra i soggetti della pianificazione alle diverse scale sono condizioni necessarie per la coerenza del sistema della pianificazione e per il suo orientamento verso la sostenibilità.

Altro aspetto chiave è l'integrazione degli obiettivi economici e sociali dei piani e programmi da assoggettare a Valutazione Ambientale (VAS) con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. Solo tale integrazione permette di articolare gli obiettivi, le azioni e le linee di intervento del piano o programma in modo da rendere fattibile:

- la verifica della coerenza mediante l'analisi di coerenza esterna, ovvero con gli obiettivi e contenuti degli altri piani e programmi, e interna, ovvero tra obiettivi specifici e azioni del piano o programma;
- la costruzione delle alternative di piano o programma, secondo criteri di ragionevolezza;
- l'individuazione del sistema degli indicatori e la progettazione del monitoraggio;
- la valutazione degli effetti ambientali significativi delle proposte di piano o programma: primari, secondari, cumulativi, sinergici; a breve, medio e a lungo termine; permanenti e temporanei; positivi e negativi.

Infine sono elementi fondamentali i processi di partecipazione e di consultazione. Al di là delle differenti finalità dei due processi, ambedue per dare risultati concreti ed essere efficaci devono essere strutturati in modo sistematico e organizzato, devono essere chiari nelle loro finalità e devono essere accompagnati da una informazione completa e trasparente.



## 1.6. Pianificazione e VIA dei progetti

La pianificazione ha la funzione di regolare le attività che a essa fanno riferimento partendo da determinati obiettivi, strategie e condizioni. Alla Valutazione Ambientale (VAS) compete, come già detto, stabilire la coerenza generale del piano o programma e il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale; di conseguenza le spetta anche stabilire una adeguata regolazione delle attività, in particolare per quanto riguarda le relazioni con l'impatto ambientale dei progetti.

Con l'introduzione del procedimento di Valutazione Ambientale di piani e programmi, lo sviluppo specifico della Valutazione di Impatto Ambientale regolata dalla Direttiva 85/337/CEE e successive modificazioni sarà arricchito attraverso la definizione di criteri specifici relativi alle condizioni particolari di esecuzione dei progetti (inclusi i piani attuativi) con la finalità di raggiungere gli obiettivi di minimizzare il loro impatto ambientale, di trattare adeguatamente il loro controllo e vigilanza, ecc.

La Valutazione Ambientale (VAS) introduce in questo modo un livello intermedio tra la legislazione sulla protezione dell'ambiente e i progetti, che permette di fissare concretamente nello spazio e nel tempo criteri, contenuti e condizioni particolari da applicare nei diversi contesti. Il procedimento di Valutazione Ambientale deve quindi comprendere una attenta analisi delle regole di applicazione della VIA alle attività e agli interventi previsti dal piano o programma.

Questa nuova capacità di previsione dei piani e programmi si risolverà in un beneficio per l'esercizio delle competenze di prevenzione ambientale, introducendo criteri e requisiti specifici che dovranno essere osservati dai promotori di progetti, e, di conseguenza, un quadro di riferimento più chiaro perché detti promotori possano produrre adeguati studi di impatto ambientale

A questo fine una prima integrazione tra VIA e Valutazione Ambientale (VAS) deve riguardare la creazione di una base comune di informazione, capace di integrare i risultati più utili delle valutazioni a livello strategico con quelle al livello del progetto. L'insieme delle previsioni del piano o programma è elemento fondamentale per l'inquadramento di area vasta del progetto.

Una seconda forma di integrazione, di rilievo ancora maggiore, è la possibilità di valutare la compatibilità degli effetti ambientali del progetto alla luce delle previsioni di piano o programma e degli obiettivi di sostenibilità che ne hanno guidato l'approvazione, nonché della conoscenza dello stato dell'ambiente risultante dal monitoraggio della fase di attuazione. In ogni caso le considerazioni contenute nella Valutazione Ambientale (VAS) lasciano impregiudicate le disposizioni della Direttiva VIA e non possono superare i profili valutativi e di approfondimento a essa connesse.





## 2. La Direttiva 01/42/CE: il contesto normativo

La Direttiva 01/42/CE si configura come una iniziativa legislativa ad alto potenziale di prevenzione ambientale, posto che regola decisioni che ricadono in ambiti territoriali e settoriali molto più ampi di quelli dei progetti regolati dalla Direttiva VIA. Le tappe significative della sua introduzione, a partire dalle prime proposte, e le scadenze fissate dalla Direttiva VAS sono riportate nel riquadro seguente.



<b>1985</b>	Approvazione della Direttiva 85/337/CEE, del 27 giugno, relativa alla valutazione degli effetti di determinati progetti sull'ambiente (VIA), modificata dalla Direttiva 97/11/CE.
<b>1991-1999</b>	Elaborazione delle tre proposte della Direttiva sulla valutazione ambientale dei piani e programmi, concretamente negli anni 1991, 1996 e 1999. Accanto ai piani e programmi anche le politiche erano incluse tra gli oggetti suscettibili di valutazione.
<b>2001</b>	Approvazione della Direttiva 2001/42/CE, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (VAS).
<b>2004</b>	Data ultima per il recepimento, fissata per il 21 luglio 2004.

Sembra interessante notare che la preoccupazione di disporre di uno strumento legislativo per la Valutazione Ambientale di piani e programmi risale in Europa agli anni '90, quando ci si rese conto dell'efficacia solo relativa della Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti. Allo stato attuale delle cose alcuni Stati membri e Regioni sono dotati di propri procedimenti di Valutazione Ambientale (VAS); tuttavia il livello di recepimento della Direttiva nelle norme nazionali e regionali è abbastanza basso.

In Spagna, sebbene il legislatore statale non abbia, a oggi, provveduto al recepimento della Direttiva VAS, le Comunità Autonome de la Rioja, Castilla La Mancha, Madrid e Andalucía hanno approvato norme che introducono i principi della Direttiva, anche se in tutte è possibile rilevare una concezione oggi superata dei procedimenti tecnico-amministrativi, in particolare per quanto riguarda l'informazione e la partecipazione pubblica.

Anche lo Stato Italiano non ha proceduto, a oggi, al recepimento della Direttiva. Solo alcune regioni italiane, tra cui 5 partecipanti al Progetto Enplan, hanno introdotto nelle proprie leggi urbanistiche o ambientali norme per la valutazione della compatibilità di taluni tipi di piano o di programma con i principi dello sviluppo sostenibile. In generale con criteri e modalità differenti. Il recepimento nell'ordinamento giuridico della Direttiva 01/42/CE è compito di ciascun Stato membro e di ciascuna regione con competenze in materia di legislazione ambientale. Nel caso di un piano o programma di uno specifico settore, spetterà al soggetto che ha competenza sostanziale per quel piano o programma, Stato o regione, stabilire in modo esatto i termini del recepimento, senza pregiudicare i principi fissati nella Direttiva VAS.

Si richiamano qui di seguito i principali contenuti della Direttiva, al fine di metterne in evidenza gli elementi già stabiliti e quelli lasciati invece alla interpretazione e alle scelte dei singoli Stati per adattarla ai diversi contesti normativi nazionali.

## 2.1. L'ambito di applicazione

L'ambito di applicazione della Direttiva VAS riguarda, in generale, la elaborazione ex novo o la modifica dei piani o programmi suscettibili di avere effetti significativi sull'ambiente (art.3). Essa stabilisce che debbono essere obbligatoriamente assoggettati a Valutazione Ambientale tutti i piani e programmi:

- elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, del turismo, della pianificazione del territorio o dell'uso del suolo e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE;
- per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene sia necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE.

Il procedimento di Valutazione Ambientale non dovrebbe invece essere applicato ai piani e ai programmi non suscettibili di avere effetti rilevanti. Viceversa dovrebbe essere applicato anche a piani o programmi riferiti a settori diversi da quelli previsti dalla Direttiva, qualora si supponga che possano avere effetti ambientali rilevanti. In entrambi i casi è necessaria una procedura di valutazione preliminare della natura e della significatività dei potenziali effetti (verifica di esclusione - *screening*) le cui modalità sono largamente affidate alla decisione degli Stati membri. Richiedono una procedura di screening:

- i piani o programmi riferiti a settori diversi da quelli esplicitamente menzionati nella Direttiva VAS per i quali siano ipotizzabili effetti ambientali rilevanti;
- i piani o programmi relativi alla determinazione dell'uso di piccole aree di interesse locale, con presumibili effetti ambientali non significativi;
- le varianti minori di piani e programmi già in vigore, con presumibili effetti ambientali non significativi.

I criteri da utilizzare per determinare se gli impatti ambientali siano significativi o meno sono descritti nell'allegato II della Direttiva e riguardano le caratteristiche del piano o programma e la sua importanza nel quadro programmatico. La rilevanza e la natura dei possibili impatti sull'ambiente dipendono dalle caratteristiche delle aree interessate.

La Valutazione Ambientale, infine, non si applica ai piani o programmi:

- finanziati a titolo dei rispettivi periodi di programmazione in corso per i Regolamenti n. 1260/99 e n. 1257/99 del Consiglio. Tali regolamenti, che riguardano i Fondi strutturali 2000 - 2006, prevedono specifiche forme di Valutazione Ambientale *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, non completamente riconducibili alla Direttiva VAS. I futuri P/P cofinanziati con fondi comunitari saranno invece regolarmente assoggettati a Valutazione Ambientale;
- destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile;
- di tipo finanziario e di bilancio.



## 2.2. Il procedimento di valutazione

Per quanto riguarda il procedimento di Valutazione Ambientale la Direttiva, che ha carattere prevalentemente procedimentale, non fissa contenuti metodologici. Essa lascia agli Stati membri due possibili opzioni: stabilire un nuovo procedimento specifico per la Valutazione Ambientale (VAS), oppure adattare e integrare la Valutazione Ambientale (VAS) nei procedimenti già esistenti.

I passi del procedimento di valutazione esplicitamente fissati dalla Direttiva si limitano a prevedere che in fase di elaborazione di un piano o programma e prima della adozione, l'autorità competente dello Stato membro o della regione europea dovrà realizzare una Valutazione Ambientale e redigere un Rapporto Ambientale. Sulla proposta di piano o programma e sul Rapporto Ambientale dovranno essere consultate le autorità con specifiche competenze ambientali e il pubblico.

Il Rapporto Ambientale contiene le informazioni necessarie a individuare, descrivere e valutare i potenziali effetti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione della proposta di piano o programma. Le informazioni da utilizzare per la redazione del Rapporto Ambientale sono indicate nell'allegato I della Direttiva.

Qualora si ritenga che il piano o programma possa avere delle ripercussioni ambientali sul territorio di un altro Stato membro, oppure su richiesta di un altro Stato membro, lo Stato responsabile del piano o programma dovrà inviare all'altro Stato una copia del piano o programma, integrato con il Rapporto Ambientale. Quest'ultimo deve contenere l'individuazione degli effetti significativi sull'ambiente e specificare quali sono le misure preventive adottate per eliminare o ridurre i potenziali effetti transfrontalieri.

Il Rapporto Ambientale e i pareri espressi dalle autorità coinvolte e dal pubblico, così come i risultati delle consultazioni transfrontaliere, devono essere tenuti in considerazione dall'autorità responsabile del piano o programma durante l'elaborazione e prima dell'adozione/approvazione.

Dopo l'approvazione del piano o programma l'autorità responsabile del piano o programma deve informare le parti interessate e consultate sulle decisioni finali mettendo a disposizione il piano o programma approvato e una Dichiarazione di Sintesi che dà conto di come sono stati considerati il Rapporto Ambientale e i pareri dei soggetti consultati, delle ragioni per le quali sono state scelte le soluzioni di piano rispetto alle possibili alternative e il programma di monitoraggio.

Il monitoraggio e il controllo degli effetti della attuazione del piano o programma deve condurre, ove si manifestino imprevisti effetti negativi, alla adozione di opportune misure correttive e, se del caso, a una revisione dello stesso piano o programma.



### 2.3. Raccomandazioni per il recepimento

Le Regioni partecipanti al Progetto Enplan, coscienti della propria eterogeneità e diversità amministrativa, ma altrettanto convinte dell'importanza che vi sia coerenza nei criteri e nelle direttrici utilizzate da tutti gli Stati e Regioni di Europa, hanno lavorato intensamente al documento comune *Orientamenti Normativi per il recepimento della Direttiva 01/42/CE*, che costituisce, insieme alla presente Guida, uno dei prodotti principali del Progetto Enplan.

In estrema sintesi, le raccomandazioni per il recepimento riguardano le seguenti 5 grandi tematiche:

- a) i principi generali** per la garanzia che i piani e programmi, così come le loro varianti, raggiungano risultati ottimi da un punto di vista ambientale e di sviluppo del lavoro in rete tra le amministrazioni. Tali principi devono essere integrati nei preamboli e, soprattutto, nel primo "blocco" degli obiettivi e dei criteri generali degli articolati normativi di recepimento di ciascuno Stato. Le Regioni considerano la Valutazione Ambientale (VAS) come processo da integrare pienamente negli attuali procedimenti di elaborazione, adozione, approvazione ed esecuzione dei piani e programmi.
- b) l'ambito di applicazione** che deve definire, in ciascuno Stato o Regione, a quali piani o programmi, diversi rispetto a quelli "obbligati" dalla Direttiva, possa essere esteso il processo di Valutazione Ambientale e con quali regole. Il criterio interpretativo proposto dalle Regioni è che nessun piano o programma che possa avere effetti significativi sull'ambiente possa essere escluso dalla Valutazione Ambientale. Di conseguenza le Regioni suggeriscono di applicare ai piani e programmi per i quali la Direttiva non determina chiaramente l'obbligo di Valutazione Ambientale la combinazione dei due strumenti della "Verifica di esclusione" (screening) e della Lista predeterminata", sviluppando al massimo la definizione della lista al fine di ridurre il margine di discrezionalità.
- c) il procedimento amministrativo** che deve adattare alla realtà amministrativa di ciascuno Stato o Regione il procedimento generale di valutazione proposto dalla Direttiva. Secondo le Regioni il procedimento amministrativo può essere definito a partire dalle funzioni dei diversi soggetti/attori che strutturano il processo di piano:
- le autorità competenti per la redazione, l'approvazione e l'attuazione del P/P;
  - l'autorità responsabile del coordinamento ambientale;
  - l'autorità responsabile dell'informazione e della partecipazione;
  - il pubblico interessato.





Nelle norme di recepimento tali funzioni dovrebbero essere chiaramente riconosciute e attribuite a soggetti specifici, tenendo conto della necessaria dialettica tra interessi e saperi diversi sia nella fase di elaborazione del piano o programma sia nella fase della sua attuazione. Il procedimento amministrativo di Valutazione Ambientale proposto dalle Regioni si articola nelle seguenti fasi:

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

**d) i contenuti del Rapporto Ambientale** che deve accompagnare tutti i piani e programmi sottoposti a Valutazione Ambientale (VAS). Le norme di recepimento dovranno dare indicazioni circa il contenuto e la metodologia del Rapporto Ambientale. In ogni caso tale Rapporto dovrà contenere la descrizione di tutti i passi, le metodologie utilizzate, e le scelte rilevanti effettuate durante il processo di elaborazione e di Valutazione Ambientale del piano o programma, compresa la definizione delle alternative ragionevoli, la descrizione e valutazione comparata dei loro effetti significativi sull'ambiente, e una Sintesi non tecnica, che descriva chiaramente obiettivi e risultati ambientali del piano o programma e che sia comprensibile anche al pubblico non esperto.

--	--	--	--

### 3. La Guida Enplan: obiettivi e destinatari

La presente Guida intende fornire ai differenti soggetti coinvolti nella predisposizione e nella attuazione di piani e programmi (pianificatori, valutatori, autorità responsabili, pubblico in generale, ecc.) indicazioni metodologiche di integrazione ambientale utili ed efficaci per l'impostazione delle loro iniziative strategiche, sia che si tratti di piani o di programmi. Allo stesso tempo la Guida è rivolta anche a quei professionisti che intervengono, con le loro attività, nei processi di pianificazione e programmazione.

La Guida comunque è rivolta a tecnici e persone interessate all'ambiente che hanno un certo bagaglio tecnico.

Nella parte V della presente Guida, che raccoglie la documentazione utile alla applicazione della Direttiva, è riportata in versione integrale la Guida elaborata dalla DG Environment della CE per l'implementazione della Direttiva 01/42/CE negli Stati membri .

Si tratta di un riferimento fondamentale, orientato principalmente alla interpretazione autentica del significato dei termini utilizzati e al chiarimento di numerose questioni interpretative originare dalla grande eterogeneità dei sistemi di pianificazione in uso nei paesi membri. Valga per tutti l'esempio del significato dei termini "piano" e "programma". In taluni paesi i due termini sono utilizzati per significare un documento di riferimento programmatico generale il primo e un documento di attuazione del piano il secondo. In altri paesi l'interpretazione è esattamente rovesciata. Così che la guida CE, ma prima ancora la Direttiva, non distinguono tra piano e programma: si limitano a fissare la regola che, indipendentemente dalla natura di piano o di programma, gli atti di pianificazione suscettibili di avere effetti ambientali significativi devono essere assoggettati a una preventiva Valutazione Ambientale.

La presente Guida, che trae origine dalle sperimentazioni del Progetto Enplan e dall'intenso dibattito tra le Regioni partecipanti a tale Progetto, si differenzia dalla Guida comunitaria per l'attenzione posta ai concreti aspetti applicativi, per la proposta di sequenze operative non immediatamente scontate e per l'ambizione alla concretezza dei metodi suggeriti. Essa fa in ogni caso costante riferimento al contenuto della Guida comunitaria per quanto riguarda le indicazioni procedurali, l'interpretazione autentica dei termini, le questioni interpretative. La presente Guida dà indicazioni circa l'applicazione della Valutazione Ambientale e della Direttiva 01/42/CE a partire da metodologie aggiornate e realmente praticabili, che permettano un processo di decisione sempre più sostenibile e integrato con la dimensione ambientale. A questo fine la Guida cerca di indicare i criteri e gli strumenti di Valutazione Ambientale più utili e importanti.





La Guida è pensata per offrire le seguenti caratteristiche:

- è molto flessibile, per poter essere applicata sia a piani che a programmi di diverso contenuto specifico e di diversa scala;
- è facile da utilizzare, per poter dare risposta all'urgenza intrinseca del processo di pianificazione e programmazione;
- è adattabile alla struttura tecnica degli Stati membri e delle Regioni europee. Evita pertanto metodologie complesse, lente e costose;
- vuole rispondere pienamente al concetto di *Valutazione Ambientale Strategica*, integrando strettamente Valutazione Ambientale e processo di piano. Si discosta in tal modo da altre possibili formulazioni come, per esempio, la valutazione ambientale intesa come applicazione della VIA a piani e programmi.


### 3.1. Indicazioni per l'utilizzazione della Guida

La Guida è articolata in quattro parti più una quinta parte di allegati:

- la **prima parte** della Guida, ovvero il presente capitolo, richiama al lettore gli antecedenti dello *sviluppo sostenibile*, presenta il *Progetto Enplan*, mette in evidenza l'importanza dell'*integrazione ambientale nelle proposte governative*, e definisce il quadro di riferimento dell'applicazione della Valutazione Ambientale prevista dalla Direttiva 01/42/CE;
- la **seconda parte** si concentra sulla descrizione delle *modalità di integrazione della Valutazione Ambientale nel processo di pianificazione o programmazione*, insistendo sugli aspetti trasversali come la partecipazione e la formazione della base di conoscenza;
- la **terza parte** corrisponde al *manuale operativo*, nel quale sono descritti i passi che devono essere effettuati per avviare una pianificazione integrata e sostenibile, a partire dall'inizio dell'elaborazione del piano o programma fino alla sua approvazione, includendo le fasi di controllo dell'attuazione;
- la **quarta parte** presenta le *sperimentazioni* di ciascuna Regione, le metodologie e gli *strumenti* più innovativi ed efficaci utilizzati per portare a termine con successo il procedimento descritto nella seconda parte e così procedere verso gli obiettivi della pianificazione e verso la sostenibilità;
- infine la **quinta parte**, che raccoglie in allegato documenti di diversa origine utili per l'applicazione della Direttiva, contiene anche la versione integrale dei Rapporti Ambientali delle sperimentazioni sviluppate da alcune regioni partecipanti al Progetto Enplan, per permettere di approfondire, se necessario, le metodologie descritte nella terza parte e i loro risultati specifici. Una documentazione di base e alcuni riferimenti normativi completano la Guida.

