

La Valutazione ambientale strategica

Roberta Calìo, Cecilia Ricci

La Valutazione ambientale strategica è una procedura che mira a garantire l'inserimento di obiettivi di qualità ambientale e le modalità per il loro perseguimento negli strumenti di programmazione e pianificazione degli Stati membri della Comunità Europea

V

La *Strategia di Azione per lo Sviluppo Sostenibile in Italia*, in linea con il *VI Programma Comunitario di Azione Ambientale*, agisce affinché le politiche settoriali siano improntate al principio della sostenibilità, per contribuire allo sviluppo di una politica europea nella quale "crescita economica, coesione sociale e protezione ambientale vadano di pari passo".

Elemento innovativo del VI Programma di Azione è il "principio d'integrazione", già introdotto nel Trattato di Amsterdam del 1999, secondo il quale la protezione ambientale non va considerata come misura settoriale, ma piuttosto come denominatore comune per tutte le politiche. Tale principio implica un notevole cambiamento nei processi decisionali in campo ambientale, segnando il passaggio dal concetto di "compatibilità" a quello di "sostenibilità". Se compatibile, infatti, può essere qualunque trasformazione che non produca effetti negativi irreversibili sull'ambiente, sostenibile è soltanto ciò che contribuisce positivamente ad un uso equilibrato delle risorse e al rispetto della "capacità di carico dell'ambiente". Questo comporta l'assunzione del concetto di sostenibilità ambientale come condizione imprescindibile del processo decisionale, al pari del peso attribuito al rapporto costi/benefici o all'efficacia degli interventi.

L'integrazione della dimensione ambientale nei processi decisionali e nella predisposizione di politiche, piani e programmi settoriali, è il principale obiettivo della Valutazione ambientale strategica (Vas). Con questo termine si indica, in generale, una procedura di valutazione ambientale che ha per oggetto gli strumenti di programmazione e pianificazione adottati da uno Stato membro della Comunità Europea. La Vas, introdotta dalla Direttiva 42/2001/CE, è fondata su un approccio integrato, interattivo e intersettoriale che tende ad assicurare la partecipazione del pubblico nel processo di pianificazione; inoltre, mira a garantire l'inserimento di obiettivi di qualità ambientale e le modalità per il loro concreto perseguimento negli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale ed

urbanistica. Il processo valutativo proprio della Vas accompagna l'iter di pianificazione e di programmazione, al fine di verificare la coerenza di politiche, piani e programmi con obiettivi, criteri ed azioni definiti dalle *Strategia europea e nazionale per la sostenibilità*. La Vas è spesso erroneamente assimilata ad una Valutazione di impatto ambientale (VIA) applicata a piani e programmi; la valutazione strategica è invece una procedura di valutazione che si colloca al livello gerarchico superiore rispetto al "progetto" a cui si applica la VIA. I due strumenti si diversificano soprattutto per la loro funzione primaria: alla Vas compete la valutazione della *sostenibilità* sotto il profilo ambientale di determinate scelte di carattere "strategico", mentre alla VIA spetta, in un'ottica più circoscritta, un giudizio circa la *compatibilità* ambientale di un singo-

La protezione dell'ambiente deve essere considerata come un comune denominatore per tutte le politiche

lo progetto. La Valutazione ambientale strategica risponde quindi alla necessità di garantire la sostenibilità ambientale complessiva che la Valutazione d'impatto ambientale sulle singole opere/interventi da sola non è in grado di assicurare. La VIA deve essere integrata a monte da piani che nella loro formulazione contengano i criteri di sostenibilità nel medio e lungo periodo, prendendo in considerazione gli effetti significativi sull'ambiente.

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE

L'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) definisce la Vas come un processo di valutazione che assicura che gli effetti ambientali di un piano siano completamente considerati e appropriatamente affrontati fin dalle prime fasi del processo decisionale, alla pari delle considerazioni economiche e sociali. Lo scopo è, quindi, quello di individuare, descrivere e valutare gli effetti significativi che l'attuazio-



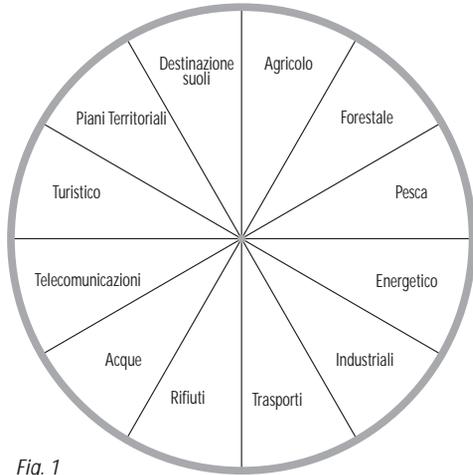


Fig. 1

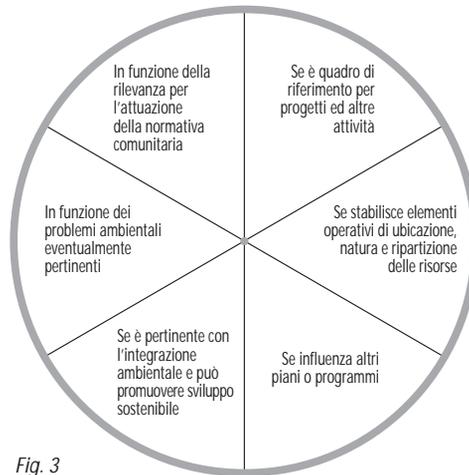


Fig. 3

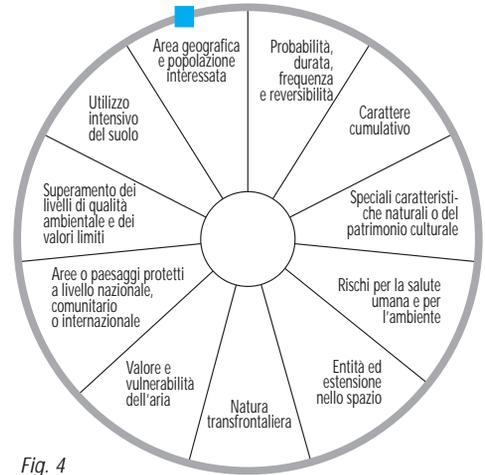


Fig. 4

ne di un piano potrebbe avere sull'ambiente, nonché di identificare le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale degli stessi.

La sfera di applicazione della Vas riguarda i piani dei settori riportati nella figura 1, i quali definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti sottoposti a Valutazione d'impatto ambientale. L'iter del processo della Valutazione ambientale strategica può essere schematizzato secondo il diagramma di flusso della figura 2. All'interno del processo, la Vas deve essere collocata in modo da accompagnare l'iter pianificatorio e programmatico e, quindi, deve essere effettuata durante la fase preparatoria di un piano ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa, prevedendo un processo di consultazione di tutte le parti interessate. Come illustrato nel diagramma, l'ipotesi di piano può seguire due percorsi differenti: è sottoposto obbligatoriamente a Vas se rientra in uno dei settori di applicazione della Valutazione ambientale strategica, oppure è lo Stato membro a verificarne la necessità, mediante procedura di *screening*. Tale selezione avviene attraverso una valutazione caso per caso, tenendo conto dei criteri riportati nell'allegato 2 della Direttiva e rappresentati nelle figure 3 e 4 che considerano la tipologia del piano e le caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate dalla pianificazione.

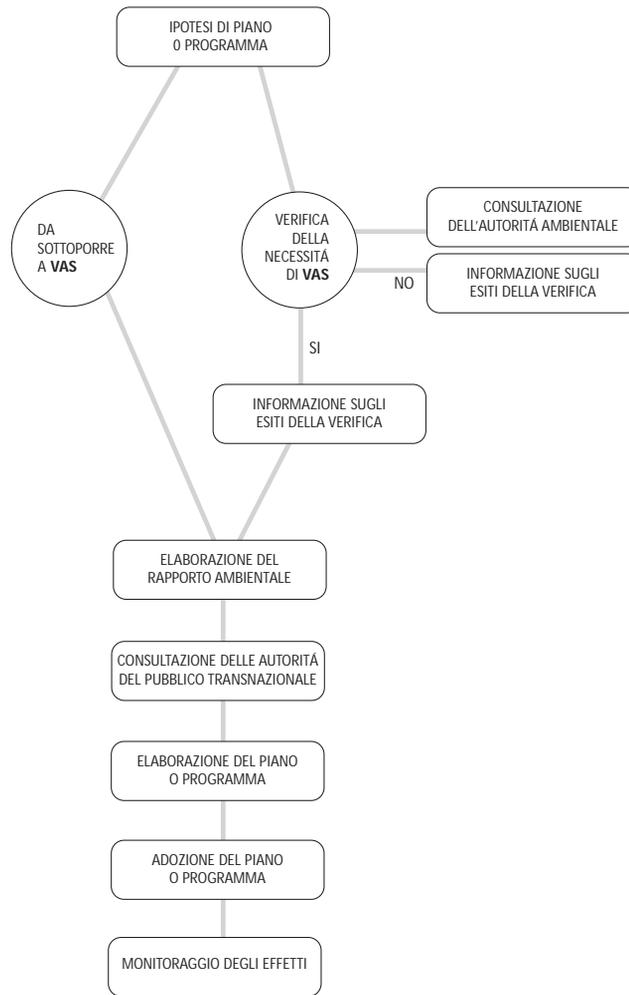


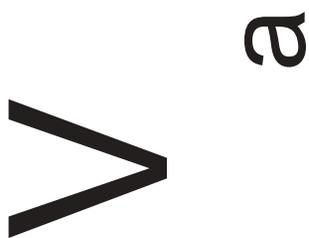
Fig. 2

Fig. 1
Piani di settore in cui applicare la Vas

Fig. 3
Caratteristiche del piano

Fig. 4
Caratteristiche degli effetti e delle aree interessate

Fig. 2
Fasi della Valutazione ambientale strategica

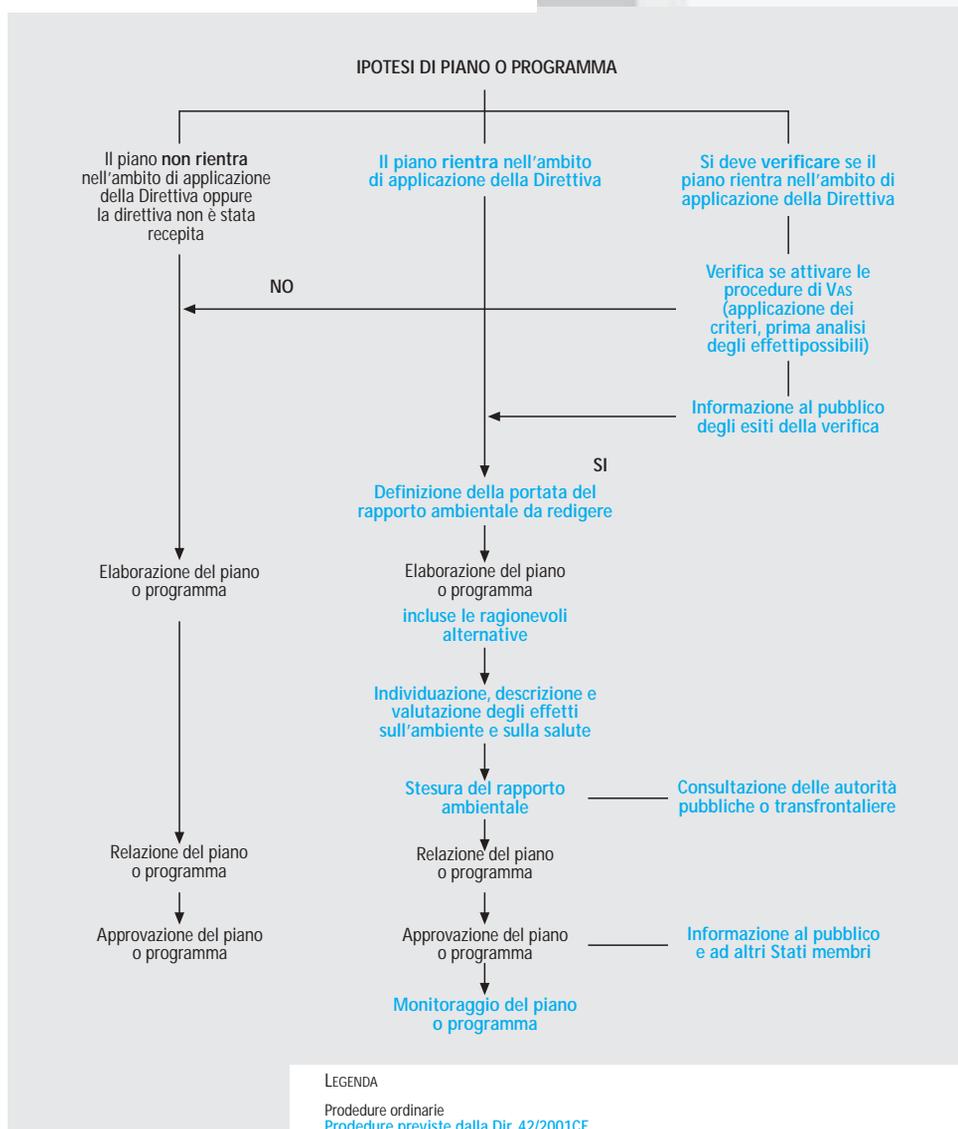


Possono essere esaminati nel dettaglio i due differenti iter che un piano dovrebbe seguire in caso di recepimento o meno della Direttiva:

1) Il piano è sottoposto a procedura ordinaria (direttiva Vas non recepita o piano non soggetto a Vas secondo la Direttiva);
 2) Il piano è sottoposto a procedura di Valutazione ambientale strategica (direttiva Vas recepita, illustrata nel diagramma di figura 5). Nel primo caso il piano segue la procedura ordinaria, con una fase di elaborazione, redazione ed approvazione. Nel secondo caso il piano segue la procedura prevista dalla Direttiva e può essere soggetto obbligatoriamente a Valutazione ambientale strategica oppure rientrare nella procedura di *screening*. Se il piano appartiene ai settori obbligatoriamente soggetti a Vas si passa alla elaborazione del Rapporto ambientale (RA), documento principale della procedura di Vas in cui deve essere rappresentato lo stato attuale dell'ambiente e individuati, descritti e valutati tutti i possibili effetti significativi che l'attuazione del piano potrebbe avere sull'ambiente e sulla salute. Segue una valutazione della probabile evoluzione dello stato attuale dell'ambiente senza attuazione del piano; vengono quindi sintetizzate le ragioni della scelta delle alternative individuate e viene presentata una descrizione dei metodi con cui è stata effettuata la valutazione. Infine, viene valutata la coerenza degli obiettivi di protezione ambientale contenuti nel piano con quelli stabiliti a livello internazionale, comunitario e nazionale. Alla stesura del Rapporto ambientale segue la fase di consultazione con le autorità competenti, il pubblico e con eventuali autorità transfrontaliere.

Alla luce dei risultati emersi dall'analisi ambientale descritta nel Rapporto ambientale e dalle consultazioni si procede quindi alla redazione definitiva del piano e alla sua successiva approvazione, della quale vengono informati il pubblico e altri Stati membri. La procedura di Vas prevede, infine, la fase di monitoraggio del piano per controllare gli effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano, individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisi ed essere in grado di

Fig. 5 - Procedure previste con la Direttiva 42/200/CE nell'iter di programmazione



adottare le opportune misure correttive. Per i piani che appartengono ai settori obbligatoriamente soggetti a Vas, ma che interessano piccole aree a livello locale, per le modifiche minori di piani e per i piani che appartengono a settori diversi da quelli obbligatoriamente soggetti a Vas, ma che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, è lo Stato membro che, mediante procedura di *screening*, determina se essi

possono avere comunque effetti significativi sull'ambiente.

Gli Stati membri avevano l'obbligo di recepire la direttiva 42/2001/CE entro tre anni dalla data di entrata in vigore della stessa, adeguando le proprie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative; purtroppo alla scadenza di luglio 2004, solo la Regione Sicilia ha adottato a livello comunale, provinciale e regionale la Direttiva Vas.

ESEMPI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

La Direttiva 42/2001/CE esclude dal campo di applicazione i piani destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile, i piani finanziari o di bilancio e quelli cofinanziati in base ai regolamenti (CE) 1260/99 (Fondi Strutturali) e (CE) 1257/99. Anche se formalmente esclusi dal campo di applicazione della Direttiva, però, è proprio nell'ambito dei Fondi Strutturali 2000-2006 che particolare importanza è stata attribuita alla valutazione ambientale dei piani e dei programmi da presentare in base ai finanziamenti comunitari. Per tale motivo la più vasta gamma di sperimentazione della procedura Vas riguarda, ad oggi, proprio i Quadri comunitari di sostegno (Qcs) e i Documenti unici di programmazione (Docup) finanziati con i Fondi Strutturali. Nella maggior parte delle regioni italiane, i processi di valutazione dei Docup e dei Qcs hanno seguito solo in parte le procedure previste dalla Vas, adottandone gli obiettivi senza però completarne l'iter. In Umbria, ad esempio, sono venute a mancare le fasi di consultazione con il pubblico, mentre il rapporto ambientale non ha descritto le eventuali alternative alle soluzioni proposte. Ciò è anche dovuto al fatto che la valutazione è stata realizzata a piano già definito, due anni dopo la sua approvazione, mancando così la fase di accompagnamento iniziale della formulazione del Docup stesso. Un esempio di sperimentazione di Valutazione ambientale strategica è rappresentato dal "progetto Enplan" (Evaluation – environmental des plans et programmes) promosso in attesa del recepimento definitivo della Direttiva. Tale progetto coinvolge sei regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta) e quattro spagnole (Catalunya, Andalu-

cia, Illes Balears e Murcia) ed è stato approvato dall'Autorità di gestione dell'iniziativa comunitaria INTERREG IIIB – Medocc. Il progetto si colloca in una fase temporale antecedente al recepimento formale della Direttiva 42/2001/CE da parte degli Stati membri dell'Unione Europea e al momento né l'Italia né la Spagna hanno ancora recepito la direttiva all'interno delle rispettive normative nazionali. L'obiettivo principale dell'iniziativa è quello di elaborare una metodologia di applicazione della Vas comune e condivisa dai partner partecipanti e rispondente ai requisiti richiesti dalla Comunità Europea, per consentire un confronto omogeneo tra le diverse realtà territoriali coinvolte.

La sperimentazione si completerà con l'elaborazione comune di linee guida articolate per livello/tipologia di piano e con la messa a punto di orientamenti normativi per il recepimento della direttiva nell'ambito di ciascuna Regione partecipante. La tabella 1 sintetizza le esperienze inserite nell'ambito della sperimentazione del progetto Enplan da cui si può notare la diversità delle tipologie di piano interessate. Pur rimanendo tutte ai margini dell'adozione vera e propria della Direttiva, altre esperienze di applicazione della procedura di Vas sono state realizzate nel nostro Paese; le valutazioni sono state spesso effettuate in base a normative o indicazioni regionali che richiamavano i principi della Vas adottandone in parte o in toto criteri e metodologie (tabella 2).

Il recepimento nazionale della direttiva sembra oggi in diretta d'arrivo.

È auspicabile quindi che in tempi brevi la Vas diventi strumento preventivo volto al perseguimento della sostenibilità ambientale e si riveli efficace supporto dei processi decisionali e partecipativi nelle scelte di pianificazione territoriale.

Tabella 1 - Attività sperimentali progetto Enplan

Regione	Casi sperimentali
Emilia Romagna	1- Piani Strutturali Comunali in forma Associata - Associazione Intercomunale Bassa Romagna 2- Piano Strutturale Comunale (PSC) - Comune di Bertinoro
Liguria	1- Area Campione del Piano Energetico Ambientale Regionale 2- Specificazione d'Ambito del Piano Territoriale Regionale
Lombardia	1- Piano Regolatore del Comune di Chieri 2- Piano Regolatore del Comune di Grugliasco
Toscana	1- Piano Regionale di Sviluppo Economico 2- Piano di Coordinamento della Provincia di Prato
Valle d'Aosta	1- Piano Regionale delle Acque
Andalucia	1- Plan General de Ordenación Urbana de Palma del Rio
Catalunya	1- Plan para la Gestión Integrada de Zonas Costeras de Cataluña
Murcia	1- Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca Noroeste de la Región de Murcia

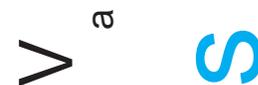


Tabella 2 - Attività di Valutazione ambientale strategica in alcune regioni italiane

Regione	Piani che includono attività di Vas a livello regionale
Marche	Piano per la Riorganizzazione delle Aree Produttive nella Valle del Foglia
Sardegna	Piano Stralcio Direttore di Bacino Regionale della Sardegna
Basilicata	Piano Strutturale Provinciale di Potenza
Emilia Romagna	- Piano urbanistico del Comune di Castelfranco - Programma d'area del territorio rurale della pianura Cispadana - Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale dei Piani (Valsat) dei piani territoriali ed urbanistici previsti dalla Legge Regionale dell'Emilia Romagna n.20/2000 "Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio"
Abruzzo	Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Chieti
Piemonte	Vas del Programma per le Olimpiadi Invernali di Torino 2006
Lombardia	Valutazione strategica degli effetti ambientali prodotti dalle proposte politiche, programmatiche e pianificatorie definite dal PRCP della Provincia di Milano
Veneto	Vas del Piano regolatore generale del Comune di Schio