

# **VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA NORMATIVA ED IMPLICAZIONI TECNICO-PROCEDURALI L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI MILANO**

*ATTI della GIORNATA DI STUDIO  
CGT, Centro di GeoTecnologie - Università degli Studi di Siena  
San Giovanni Valdarno (AR), 3 aprile 2009*

*dott. Andrea Zelioli*

Settore Attuazione Politiche Ambientali, Comune di Milano

*dott. Pietro Gargioni*

Settore Pianificazione Urbanistica Generale, Comune di Milano

## **ABSTRACT**

## **PREMESSA**

### **1 LA DIRETTIVA 01/42/CE**

#### **1.1 I RIFERIMENTI NORMATIVI**

##### **1.2.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE: T.U. AMBIENTALE E DECRETI CORRETTIVI**

##### **1.2.2 LA NORMATIVA REGIONALE: LR 12/2005**

##### **1.2.3 GLI INDIRIZZI REGIONALI: DCR 13 MARZO 2007**

#### **1.3 LE FASI PROCEDURALI**

#### **1.4 LE VAS DEL COMUNE DI MILANO**

### **2. ASPETTI TECNICO-PROCEDURALI E CRITICITÀ NELL'APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

#### **2.1 AMBITI DI APPLICAZIONE OBBLIGATORIA DELLA VAS**

#### **2.2 AMBITI DI APPLICAZIONE DISCREZIONALE**

#### **2.3 PIANIFICAZIONE E VALUTAZIONE**

#### **2.4 VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ O ESCLUSIONE (FASE DI SCREENING)**

#### **2.5 RAPPORTO AMBIENTALE**

#### **2.6 FORZE E DEBOLEZZE DELLO STRUMENTO VAS**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **ABSTRACT**

La Valutazione Ambientale Strategica, o VAS, è un processo finalizzato ad integrare considerazioni di natura ambientale nei Piani e nei Programmi, ed in particolare nei processi di pianificazione/programmazione territoriale delle Amministrazioni, con l'obiettivo strategico di attuare le trasformazioni nell'ottica dello sviluppo sostenibile, in termini non solo sociali, economici, culturali e politici, ma anche ambientali.

Fattore di non secondaria importanza è che nel procedimento di VAS, proprio i destinatari dei progetti vengono attivamente coinvolti mediante la comunicazione delle informazioni relative al processo decisionale, le consultazioni e la condivisione delle scelte.

La Vas è stata introdotta a livello europeo con Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001. Il Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 152/06), recentemente sostituito con il D.Lgs. 4/08, ha recepito la Direttiva a scala nazionale. A livello regionale, (Regione Lombardia) la VAS viene introdotta dalla L.R. 12/05, che disciplina il Governo del Territorio e che indica tra l'altro i piani e i programmi per cui vige l'obbligo di Valutazione Ambientale Strategica.

Registrare i bisogni dei cittadini, fotografare le criticità, approfondire le esigenze delle diverse aree sociali, interrogarsi sullo sviluppo della città per costruire insieme una visione e una strategia per l'intero territorio urbano, queste sono le azioni che costituiscono i fondamentali principi su cui si basa la VAS.

## **PAROLE CHIAVE**

Sviluppo sostenibile, VAS-Valutazione Ambientale Strategica, Piano/programma, Screening, Scoping, Rapporto Ambientale, Monitoraggio.

## PREMESSA

Sin dagli anni '80 del secolo scorso la comunità internazionale ha manifestato preoccupazione rispetto alle repentine trasformazioni su scala planetaria dovute alle attività antropiche, attuate mediante processi decisionali e pianificatori non accompagnati da un'efficace azione di programmazione.

Per far fronte a questa esigenza l'ONU costituì nel 1983 una prima Commissione di Studio che, successivamente, nel 1987, pubblicò il cosiddetto Rapporto Brundtland nel quale venne per la prima volta definito il concetto di 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”.

Tale concetto di Sostenibilità è alla base di tutti i moderni processi di Pianificazione e Valutazione e non possiede solo valenza ambientale ma anche economica e sociale; ne consegue che le relazioni tra le diverse componenti della sostenibilità e la loro integrazione sono oggi al centro di approfondimenti sia tecnico-scientifici che metodologici.

Le trasformazioni potranno essere considerate realmente sostenibili solo se attuate mediante processi di valutazione che abbiano come obiettivo l'utilizzo di tecnologie o metodi finalizzati alla riduzione del consumo di risorse naturali e dell'inquinamento indotto.

La pianificazione sostenibile potrà incidere efficacemente nel processo di cambiamento globale, con effetti nel medio e lungo termine, solo se, sin dalle fasi preliminari della redazione dei piani o programmi di sviluppo, verrà recepito quanto previsto dalla Direttiva 01/42/CE.

## 1 LA DIRETTIVA 01/42/CE

La Direttiva 01/42/CE, approvata il 27 giugno 2001, introduce la Valutazione Ambientale come strumento fondamentale per assumere la sostenibilità come obiettivo determinante nella pianificazione e programmazione.

L'obiettivo della VAS, come sottolineato nella stessa Direttiva comunitaria, è *“..garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente..”* (art. 1).

La Direttiva afferma anche che *“la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa deve essere fondata sul principio della precauzione”*.

La Direttiva inoltre stabilisce che *“per valutazione ambientale si intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione”*.

I punti fermi espressi dalla Direttiva sono pertanto i seguenti:

- La valutazione si sviluppa durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente la sua adozione. La Direttiva riconosce la necessità di valutare gli effetti di piani e programmi per poterne tenere conto nella redazione degli stessi.
- Il Rapporto Ambientale costituisce parte integrante della documentazione del piano o programma. Nel RA sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'adozione del piano o programma potrebbe avere sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o programma.
- Nel processo di valutazione devono essere previste apposite consultazioni: la proposta di piano o programma e il relativo rapporto ambientale vengono messi a disposizione delle autorità e del pubblico per l'espressione di eventuale parere.

La Direttiva rappresenta pertanto anche uno strumento per l'attuazione di due pilastri della politica comunitaria: il principio di integrazione e quello della partecipazione dei cittadini.

Quest'ultimo concetto, introdotto dalla Convenzione di Aarhus<sup>1</sup> del 1998, sottolinea la necessità del coinvolgimento del pubblico al processo decisionale e, in modo più specifico, il Protocollo UNECE sulla Valutazione Ambientale Strategica allarga il concetto di partecipazione all'intero processo di pianificazione/programmazione.

La fase di partecipazione deve garantire a tutti i soggetti la possibilità di accedere all'informazione minima delle fasi decisionali, in modo da poter esprimere le proprie considerazioni e conoscere gli orientamenti espressi dagli altri "attori" coinvolti. A tal fine possono essere utilizzati strumenti informatici per la diffusione delle informazioni, pubblicando su siti web dedicati le fasi della valutazione e attivando Forum tematici, invitando così i principali stakeholders a prendere visione dei documenti e fornire i propri contributi. I risultati del processo di partecipazione devono essere resi pubblici e divenire parte integrante del processo di VAS.

La Direttiva stabilisce alcuni obblighi procedurali che riguardano (art. 4):

- i tempi di redazione della VAS, che deve essere effettuata contestualmente alla preparazione del piano/programma o all'avvio della relativa procedura legislativa;
- la necessità di evitare duplicazioni della valutazione nel caso in cui si debbano analizzare p/p gerarchicamente ordinati;
- la possibilità (art. 11) di prevedere procedure coordinate comuni nel caso in cui si dovesse effettuare una valutazione ambientale riguardante programmi comunitari (ad esempio la Direttiva "Uccelli" 79/409 CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, o la Direttiva "Habitat" 93/42 CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche).

L'articolo 5 della Direttiva comunitaria specifica che *"..nel caso sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, deve essere redatto un Rapporto Ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o programma potrebbe avere sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano/programma.."*. Nell'Allegato 1 della Direttiva vengono riportati i contenuti e le informazioni che da inserire nel Rapporto Ambientale, che comprendono in particolare, l'illustrazione dei contenuti ed obiettivi del piano o programma, l'analisi degli aspetti ambientali ex e post, delle potenziali criticità e degli effetti sull'ambiente, delle scelte alternative e delle eventuali misure di mitigazione previste, ivi comprese le misure di monitoraggio degli effetti ambientali, ed infine una sintesi non Tecnica delle informazioni sopra citate.

---

<sup>1</sup> La convenzione di Aarhus è stata sottoscritta nella medesima città danese nel 1998 ed è entrata in vigore il 30/10/2001. Tale accordo definisce un nuovo modello di "governance ambientale" fondato su tre concetti basilari: l'accesso all'informazione ambientale, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali, l'accesso alla giustizia.

La Direttiva comunitaria è stata recepita in Lombardia tramite la Legge Regionale n° 12/2005 (“Legge sul Governo del Territorio”) e a livello nazionale dal D. Lgs. 152/2006 (“Testo Unico Ambientale”).

## **1.1 I RIFERIMENTI NORMATIVI**

In questa sezione verranno brevemente riassunti gli elementi legislativi fondamentali della Valutazione Ambientale Strategica. Dopo aver richiamato, nel paragrafo precedente, l’originaria introduzione a livello europeo della procedura, viene descritto nel prosieguo il recepimento della VAS attraverso la legislazione nazionale, fino ad arrivare alle disposizioni di dettaglio regionale che definiscono gli “attori” del procedimento e le metodologie tecnico-giuridiche da seguire nell’ambito del processo di VAS

La stessa evoluzione disciplinare di questi ultimi anni, orientata verso un modello di pianificazione urbanistico-ecologica della città, consapevole dell’importanza dell’inserimento ambientale nei diversi contesti urbani, ha richiamato attenzione sulla necessità di valutare la programmazione socio-economica e funzionale delle attività e la relativa localizzazione nel territorio in relazione alla sostenibilità ed al risparmio delle risorse ambientali. Ciò è avvenuto in linea con le indicazioni di “Agenda 21” e con le istanze contenute in altri documenti come il già citato Rapporto Brundtland, la Carta di Aalborg, ma anche in programmi comunitari come Urban, Life, Equal e Safe.

### **1.2.1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE: T.U. AMBIENTALE E DECRETI CORRETTIVI**

Il complesso legislativo nazionale in materia di valutazioni territoriali ed ambientali è relativamente recente ed in continuo divenire.

Il 1° agosto 2007 è divenuta efficace la parte seconda del D.Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale o Codice dell’Ambiente) relativa alle procedure di VIA<sup>2</sup>, VAS e IPPC<sup>3</sup>, che recepisce la Direttiva comunitaria 42/2001.

Successivamente all’approvazione del D.Lgs. 152/2006 è stata emanata una disposizione correttiva, il D.Lgs. n° 4 del 16 Febbraio 2008, che sostituisce ed integra gli ordinamenti del Testo Unico e del successivo D. Lgs. n° 284 dell’ 8 Novembre 2006 in materia di rifiuti e di valutazioni ambientali.

Il nuovo decreto, oltre a riscrivere completamente la sezione VIA/VAS/IPPC, allarga il campo di applicazione anche ai piani di qualità dell’aria e ai piani/programmi relativi agli interventi di telefonia mobile, precedentemente esclusi dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica; sono stati inoltre previsti 7 allegati che definiscono ed ampliano la tipologia dei piani/programmi e/o progetti da sottoporre a VIA e VAS, definendone la modalità. Si ricorda, comunque, che le procedure di VAS e VIA avviate precedentemente al decreto correttivo vengono concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell’avvio del procedimento (art. 35).

---

<sup>2</sup> La VIA (Valutazione Impatto Ambientale) individua, descrive e valuta gli effetti diretti ed indiretti di un progetto e delle sue principali alternative. La procedura nasce negli Stati Uniti nel 1969 con il National Environment Policy Act (NEPA). In Europa è stata introdotta dalla Direttiva comunitaria **85/337/CE** concernente la “valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati”, successivamente modificata dalla Direttiva **97/11/CE**, quale strumento fondamentale di politica ambientale.

<sup>3</sup> La direttiva IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) è lo strumento di cui l’Unione Europea si è dotata per mettere in atto i principi di prevenzione e controllo dell’inquinamento industriale e di promozione delle produzioni pulite, valorizzando il concetto di “migliori tecniche disponibili”. La Direttiva, infatti, si pone l’obiettivo di prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l’inquinamento, intervenendo alla fonte delle attività che ne sono origine, attraverso una più rigorosa definizione del termine “compatibilità ambientale” e garantendo una corretta gestione delle risorse naturali.

Il D.Lgs. 152/2006 e le successive modifiche riprendono i principi-chiave enunciati nella Direttiva comunitaria e recepiti dalla normativa regionale lombarda. Viene ribadito infatti che:

- la Valutazione Ambientale Strategica deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano/programma ed anteriormente alla sua approvazione in sede legislativa o amministrativa. Per i piani o i programmi sottoposti a VAS deve essere redatto, prima ed ai fini dell'approvazione, un Rapporto Ambientale, che costituisce parte integrante della documentazione del p/p proposto o adottato e da approvarsi (art. 9, comma 1);
- tutti i documenti devono essere resi pubblici: la partecipazione del pubblico è considerata un requisito indispensabile per la procedura di Valutazione Ambientale Strategica. Prima dell'approvazione, il p/p adottato ed il Rapporto Ambientale devono, infatti, essere messi a disposizione del pubblico e delle autorità (art. 10, comma 1) che, per specifiche competenze ambientali e paesaggistiche, esercitano funzioni amministrative correlate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione del p/p (o che, secondo il decreto correttivo, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi o progetti). Anche il Giudizio di Compatibilità ed il provvedimento di approvazione devono essere messi a disposizione del pubblico da parte del proponente, che deve darne notizia a mezzo stampa secondo le modalità fissate da apposito regolamento ministeriale (il correttivo prevede la pubblicazione della decisione sul BURL e la messa a disposizione, anche sul web, del Parere Motivato).

### **1.2.2 LA NORMATIVA REGIONALE: LR 12/2005**

La nuova legge urbanistica regionale L.R. n. 12 del 2005 (Legge per il Governo del Territorio) raccoglie in un unico testo un insieme complesso e frammentario di norme approvate nel corso delle ultime due legislature regionali (1995-2005) come modifiche e integrazioni della Legge Urbanistica n° 51 del 1975.

In particolare nel campo della pianificazione a livello comunale si osserva una radicale modifica, culturale e non solo normativa, degli strumenti finalizzati al governo del territorio.

L'applicazione della VAS in Lombardia costituisce una novità introdotta dall'art. 4 della Legge Regionale 12/2005; al comma 2 del medesimo articolo viene infatti disposto che il Documento di Piano, essendo lo strumento contenente gli obiettivi strategici e le azioni di sviluppo del territorio, deve essere sottoposto, insieme alle relative varianti, alla procedura di Valutazione Ambientale di cui alla Direttiva 2001/42/CE.

Come esplicitato nello stesso comma, la VAS deve essere “effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avviso della relativa procedura di approvazione”. La valutazione, dunque, deve essere condotta contestualmente alla redazione del Documento di Piano, integrandosi al processo pianificatorio fin dal suo inizio e rappresentandone un decisivo fattore di governance e di legittimazione delle scelte. Il significato chiave della Valutazione Ambientale Strategica è la capacità di interagire col processo di pianificazione ed orientarlo verso la sostenibilità secondo diversi livelli di integrazione:

- in tutte le fasi di vita di un piano o programma deve sempre risultare evidente l'interrelazione tra il processo di pianificazione e la valutazione ambientale: il dialogo tra i due strumenti per il governo del territorio permette correzioni e miglioramenti continui che rendono il prodotto finale più maturo e consistente;
- l'integrazione deve altresì riguardare le politiche dei diversi enti ed organi della pubblica amministrazione coinvolti nella stesura del p/p, soprattutto nelle fasi di scelte strategiche iniziali di piano;

- il concetto di “sostenibilità” implica considerazioni congiunte a livello ambientale, sociale ed economico: tali valutazioni di insieme, spesso alquanto difficoltose, permettono una visione più ampia delle problematiche ed un livello di conoscenza maggiore e ben più utile di quelli che emergono dalle sole analisi specifiche di settore.

La procedura di VAS prevede la redazione, parallelamente alla stesura del Documento di Piano, di un Rapporto Ambientale (RA), in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma possono comportare sull'ambiente, nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma.

Il RA accompagnerà il processo di elaborazione del piano, in modo che i fattori ambientali vengano integrati nel processo decisionale contribuendo alla proposta di obiettivi e strategie, individuando gli effetti significativi connessi all'attuazione del piano, specificando i criteri ambientali da utilizzare nelle scelte di piano e gli indicatori di riferimento.

### 1.2.3 GLI INDIRIZZI REGIONALI: DCR 13 MARZO 2007

Le modalità applicative della VAS, sono regolate dagli “Indirizzi Generali per la Valutazione Ambientale di Piani e Programmi”, emanati dalla Regione Lombardia con DCR n° VIII/351 del 13/03/2007, documento che costituisce atto di riferimento per l'attuazione dell'art. 4 della Legge Regionale 12/2005.

Gli indirizzi forniscono l'indicazione di una stretta integrazione tra processo di piano e processo di valutazione ambientale, disciplinando in particolare:

- l'ambito di applicazione;
- le fasi metodologiche-procedurali della VAS;
- il processo di informazione e partecipazione;
- il raccordo con le altre norme in materia di valutazione, quali la VIA e la Valutazione di Incidenza;
- il sistema informativo territoriale.

Vengono inoltre definiti tutti i soggetti partecipanti alla procedura di VAS:

- Proponente: la pubblica amministrazione o il soggetto privato che elabora il piano o Programma da sottoporre a VAS;
- Autorità Procedente: la pubblica amministrazione che attiva le procedure di redazione e di valutazione del P/P: nel caso in cui il proponente sia una pubblica amministrazione, l'autorità procedente coincide con il proponente; nel caso in cui il proponente sia un privato, l'autorità procedente è la pubblica amministrazione che recepisce il piano o il programma, lo adotta e lo approva;
- Autorità Competente per la VAS: figura con compiti di tutela e valorizzazione ambientale, individuata dalla pubblica amministrazione, che collabora con l'autorità procedente/proponente, nonché con i soggetti competenti in materia ambientale, al fine di curare l'applicazione legislativa della VAS; All'autorità competente è assegnato, tra gli altri, il compito di decidere in merito all'assoggettabilità dei piani/programmi alla procedura di VAS (verifica di esclusione), o, nel caso il piano sia sottoposto a VAS, l'espressione del parere motivato sulla documentazione relativa (Rapporto Ambientale e Sintesi non Tecnica).
- Soggetti competenti in materia ambientale: le strutture pubbliche competenti in materia ambientale e della salute per livello istituzionale, o con specifiche nei vari settori, che possono essere interessate dagli effetti dovuti all'applicazione del piano o programma sull'ambiente;

- Pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi che soddisfino le condizioni incluse nella Convenzione di Aarhus (partecipazione del pubblico, accesso alle informazioni e alla giustizia in campo ambientale) e delle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE.

### 1.3 LE FASI PROCEDURALI

Le procedure tecniche per la conduzione del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica a livello regionale sono state maggiormente esplicitate nella recente DGR n° VIII/6420 del 27/12/2007 recante “VAS - *Ulteriori adempimenti di disciplina in attuazione dell’art. 4 della Legge Regionale 11 marzo 2005, n°12 e degli Indirizzi Generali per la Valutazione Ambientale di Piani e Programmi*”.

Tale disposizione diversifica gli adempimenti cui ottemperare in caso di Documento di piano del PGT, Documento di Piano per piccoli comuni, atti di pianificazione attuativa o programmazione negoziata ed una serie di piani sovraordinati di livello provinciale da sottoporre a VAS; fornisce, in particolare, ulteriori predisposizioni metodologiche e procedurali della Valutazione Ambientale Strategica rispetto ai contenuti della precedente DGR n° VIII/6420.

Nella tabella di seguito riportata vengono specificate le fasi tecnico/temporali della redazione di Piano, della sua Valutazione e le relative interazioni, da cui è possibile carpire l’esigenza della contestualità tra le due procedure. In colore celeste si evidenziano i momenti di confronto con le autorità, gli stakeholders ed il pubblico interessato, mentre in blu si rilevano le principali novità introdotte dalla DGR del 27 Dicembre 2007 e riprese anche dalle ultime disposizioni correttive nazionali.

La procedura di VAS può quindi essere suddivisa in 4 fasi, di seguito illustrate:

- preparazione ed orientamento;
- elaborazione e redazione;
- adozione ed approvazione;
- attuazione e gestione.

La Tabella 1 illustra lo sviluppo parallelo e concomitante tra la redazione di un Piano di Governo del Territorio e relativa VAS.

Fase del piano	Processo di piano	Processo di valutazione
<b>Fase 0: preparazione</b>	<p><b>P0.1.</b> Pubblicazione di avviso di avvio del procedimento</p> <p><b>P0.2</b> Incarico per la stesura del DdP</p> <p><b>P0.3</b> Esame proposte pervenute ed elaborazione del documento programmatico</p>	<p><b>A0.1.</b> Pubblicazione di avviso di avvio del procedimento</p> <p><b>A0.2:</b> Incarico per la redazione del RA</p>
<b>Fase 1: orientamento</b>	<p><b>P1.1</b> Orientamenti iniziali del piano</p> <p><b>P1.2</b> Definizione schema operativo del piano</p> <p><b>P1.3</b> Identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio e ambiente</p>	<p><b>A1.1</b> Integrazione della dimensione ambientale nel piano</p> <p><b>A1.2</b> Definizione schema operativo per la VAS e mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico coinvolto</p> <p><b>A1.3</b> Verifica presenza di siti rete Natura 2000 (SIC/ZPS)</p>
<b>Conferenza di verifica e valutazione</b>	<b>Avvio del confronto</b>	
<b>Fase 2: elaborazione e redazione</b>	<p><b>P2.1</b> Determinazione degli <i>obiettivi generali</i></p> <p><b>P2.2</b> Costruzione dello <i>scenario di riferimento</i> (alternativa 0).</p> <p><b>P2.3</b> Determinazione degli <i>obiettivi specifici</i> e delle linee di <i>azione del piano</i>, costruzione delle <i>alternative/scenari di sviluppo</i> e definizione delle azioni da mettere in campo per attuarli</p> <p><b>P2.4</b> Definizione delle ragionevoli alternative</p> <p><b>P2.5</b> Proposta di Documento di Piano</p>	<p><b>A2.1. Scoping:</b> Definizione dell'ambito di influenza e definizione della portata delle informazioni da introdurre nel rapporto ambientale</p> <p><b>A2.2</b> Analisi di <i>coerenza esterna</i></p> <p><b>A2.3</b> Stima degli effetti ambientali delle alternative e selezione degli <i>indicatori</i></p> <p><b>A2.4</b> Confronto e selezione delle alternative</p> <p><b>A2.5</b> Analisi di <i>coerenza interna</i></p> <p><b>A2.6</b> progettazione del sistema di monitoraggio</p> <p><b>A2.7</b> Studio di incidenza delle scelte di piano sui siti di Natura 2000 (se previsto)</p> <p><b>A2.8</b> Proposta di <i>Rapporto Ambientale e Sintesi non Tecnica</i></p>
<p><u>Messa a disposizione e pubblicazione su web</u> (30 giorni) della proposta di Piano, del RA e SnT;  <u>Notizia</u> all'Albo Pretorio dell'avvenuta messa a disposizione e pubblicazione sul web;  <u>Comunicazione</u> della messa a disposizione ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati;  <u>Invio</u> Studio d'Incidenza all'Autorità competente in materia di SIC e ZPS (se previsto).</p>		
<b>Conferenza di valutazione</b>	<b>Consultazione, negoziazione e concertazione sulla proposta del Documento di Piano, del Rapporto Ambientale e della Sintesi Non Tecnica. Valutazione d'incidenza (se prevista)</b>	

<b>PARERE MOTIVATO</b> Predisposto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente									
<b>Fase 3: adozione e approvazione</b>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"><b>P3.1</b> Adozione del PGT</td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"><b>A3.1</b> Adozione del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>P3.2</b> Deposito, pubblicazione del DdP e trasmissione a Provincia, ARPA, ASL</td> <td style="padding: 5px;"><b>A3.2</b> Deposito e pubblicazione del Rapporto Ambientale, Parere Motivato, Dichiarazione di Sintesi e Sintesi non Tecnica</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>P3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute</td> <td style="padding: 5px;"><b>A3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"><b>P3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute</td> <td style="padding: 5px;"><b>A3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed eventuale convocazione conferenza di valutazione</td> </tr> </table>	<b>P3.1</b> Adozione del PGT	<b>A3.1</b> Adozione del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi	<b>P3.2</b> Deposito, pubblicazione del DdP e trasmissione a Provincia, ARPA, ASL	<b>A3.2</b> Deposito e pubblicazione del Rapporto Ambientale, Parere Motivato, Dichiarazione di Sintesi e Sintesi non Tecnica	<b>P3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute	<b>A3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute	<b>P3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute	<b>A3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed eventuale convocazione conferenza di valutazione
	<b>P3.1</b> Adozione del PGT	<b>A3.1</b> Adozione del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi							
	<b>P3.2</b> Deposito, pubblicazione del DdP e trasmissione a Provincia, ARPA, ASL	<b>A3.2</b> Deposito e pubblicazione del Rapporto Ambientale, Parere Motivato, Dichiarazione di Sintesi e Sintesi non Tecnica							
	<b>P3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute	<b>A3.3</b> Consultazione e raccolta delle osservazioni pervenute							
<b>P3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute	<b>A3.4</b> Controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed eventuale convocazione conferenza di valutazione								
<b>PARERE MOTIVATO FINALE</b>									
<b>P3.5</b> Approvazione del PGT	<b>A3.5</b> Approvazione del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi Finale								
<b>P3.6</b> Deposito degli atti e informazione circa la decisione	<b>A3.6</b> Deposito degli atti e informazione circa la decisione								
<b>Fase 4: attuazione e gestione</b>	<b>P4.1</b> Monitoraggio dell'attuazione e gestione del piano	<b>A4.1</b> Relazioni periodiche di monitoraggio							
	<b>P4.2</b> Individuazione di azioni correttive ed eventuali retroazioni	<b>A4.2</b> Valutazione periodica dei risultati, <i>circolarità nel processo di pianificazione</i>							

Tab. 1 - Fasi procedurali: processo di Piano/processo di Valutazione

#### 1.4 LE VAS DEL COMUNE DI MILANO

L'Amministrazione Comunale di Milano, per dare concreta attuazione alla normativa, ha individuato una Segreteria Tecnica comune per tutti i procedimenti di valutazione, e, di volta in volta, in base ai differenti progetti, nomina i soggetti interessati, che sono l'Autorità Procedente e l'Autorità Competente.

La principale competenza della Segreteria Tecnica consiste nel seguire l'intera procedura VAS per i piani e programmi dell'Amministrazione, e nello specifico: coordina e informa i vari attori nelle diverse fasi della procedura; convoca e organizza i tavoli tecnici e le conferenze di valutazione nei tempi stabiliti dalla legge; raccoglie le osservazioni e i pareri dei soggetti deputati ad esprimersi, trasmettendoli all'Autorità Procedente e permettendo lo svolgimento del processo.

L'Autorità Competente, autorità con compiti di tutela e valorizzazione ambientale, collabora con l'Autorità Procedente, nonché con i soggetti competenti in materia ambientale, per curare l'applicazione della Direttiva e degli indirizzi individuati dall'Amministrazione stessa. Talvolta, la Segreteria Tecnica viene nominata Autorità Competente.

L'Autorità Procedente, è il soggetto che attiva procedure di redazione e di valutazione del piano/programma. Nel caso in cui il proponente sia un Ente Pubblico, l'Autorità Procedente coincide con il Proponente; per contro, nel caso in cui il soggetto proponente sia un privato, l'Autorità Procedente è la Pubblica Amministrazione che recepisce il piano o il programma, lo adotta e lo approva.

Oltre a seguire i processi di VAS delle Amministrazioni comunali confinanti, il Comune di Milano è direttamente coinvolto nelle Valutazioni Ambientali Regionali (ex. VAS Piano Territoriale Regionale d'Area, Navigli Lombardi).

Il Comune di Milano, inoltre, si sta attualmente occupando della VAS di due grandi tematiche che coinvolgono attivamente l'Amministrazione in materia di pianificazione:

- La trasformazione urbanistica in variante al PRG vigente, definita dall'ADP sulle aree ferroviarie dismesse e in dismissione site nel Comune di Milano, correlata al potenziamento del sistema ferroviario milanese;
- La VAS del Piano di Governo del Territorio (PGT).

Nello specifico, il progetto relativo alle aree ferroviarie, interessa sette aree dismesse o in dismissione, di dimensioni variabili (complessivamente 1.340.000 mq.) e collocate tutte in ambito urbano, al fine di potenziare da una parte il nodo ferroviario di Milano e dall'altra riqualificare settori strategici della città. Infatti, la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie si associa alla riorganizzazione complessiva del sistema ferroviario milanese, e costituisce, per il Comune di Milano, un obiettivo fondamentale nel più ampio quadro di riferimento dell'incremento dell'offerta, volto a garantire un miglior funzionamento del sistema ferroviario regionale, integrato con il sistema della mobilità urbana, nonché una migliore accessibilità anche in vista di un evento di così grande portata quale l'EXPO del 2015.

Il Piano di Governo del Territorio comunale, strumento urbanistico introdotto dalla L.R. 12/05, quale sostituto del P.R.G., è composto da tre documenti: il Documento di Piano, il Piano dei Servizi, il Piano delle Regole.

La VAS viene applicata al Documento di Piano, il quale, in quanto atto che elabora gli obiettivi strategici e le politiche di sviluppo del territorio comunale, deve essere sottoposto a Valutazione Ambientale, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.

Il processo di VAS. è contestuale alla redazione del Documento di Piano, integrandosi nel processo pianificatorio fin dalle fasi iniziali, per poter diventare un decisivo fattore di governance e di legittimazione delle scelte

Sono stati oggetto di procedimento di verifica di esclusione VAS anche altri progetti di portata minore come alcuni Piani di Intervento Integrato (PII).

## **2. ASPETTI TECNICO-PROCEDURALI E CRITICITÀ NELL'APPLICAZIONE DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA**

### **2.1 AMBITI DI APPLICAZIONE OBBLIGATORIA DELLA VAS**

Condizione basilare per l'ambito di applicazione della Direttiva Europea 42/2001 CE è che i piani e programmi (non definiti ulteriormente e non distinti come significato ai fini dell'applicazione della procedura) e le loro modifiche devono essere contemporaneamente:

- elaborati e/o adottati da una autorità nazionale, regionale o locale, oppure predisposti da una autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo (per autorità si intende un organismo responsabile, in conformità a misure adottate dallo stato, di fornire un servizio pubblico sotto il controllo dello stato. In tale definizione vengono quindi comprese anche aziende di pubblici servizi che sono state privatizzate, a cui si richiede di svolgere compiti che in regimi non privatizzati verrebbero svolti da soggetti pubblici – es. elaborazioni di piani per la gestione di risorse idriche);

- previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (non devono quindi essere piani e programmi volontari).

In alcuni stati europei per “piano” si intende un documento che stabilisce le modalità con cui svolgere o attuare un sistema o una politica (es. uno strumento di pianificazione che stabilisca criteri per il riassetto del territorio), mentre sono considerati “programmi” piani che includano una serie di progetti (come nel caso di un piano per i trasporti comprendente progetti infrastrutturali identificabili o un sistema per il recupero urbano di un area comprendente una serie di progetti edilizi separati).

In altri stati, invece, il termine “programma” viene usato per intendere il modo proposto per attuare una politica, riferendosi quindi alla fase che precede l’attuazione di un “piano” e che ne indaga necessità, adeguatezza e fattibilità.

Ai sensi della Direttiva, deve essere effettuata una valutazione ambientale sistematica per tutti i piani e i programmi (art 3, comma 2):

- che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE (basta solo che rientrino nell’elenco, non occorre la conferma di sapere se i progetti dell’allegato II richiedano o meno l’implementazione della procedura VIA) o
- per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

Nel primo caso, poiché la direttiva non comprende alcuna definizione in merito all’interpretazione di “quadro di riferimento”, sembra condivisibile la tesi per la quale si prevede che un piano/programma definisca il “quadro di riferimento” per progetti nel caso in cui lo stesso p/p contenga criteri o condizioni in grado di orientare le autorità preposte all’approvazione di un progetto, nel senso di limitare il tipo di attività o il progetto in una determinata zona, includere condizioni da soddisfare per ottenere l’autorizzazione del progetto, anche in funzione della salvaguardia di determinate caratteristiche territoriali (es. la destinazione dei suoli). Lo stesso concetto si può riferire a piani/programmi che, una volta adottati, determinino essi stessi l’autorizzazione a progetti, vincolando questi ultimi al rispetto di specifiche condizioni fissate nel p/p; parimenti si potrebbero intendere piani e programmi di un certo settore che identifichino l’ubicazione di un successivo progetto sempre riferibile allo stesso ambito settoriale (es. la pianificazione territoriale a differenti scale di riferimento).

Nel secondo caso si intendono piani e programmi anche non direttamente connessi e necessari alla gestione di un sito, ma che possano avere influenze significative su tale sito. La Direttiva VAS fa riferimento ai siti classificati Zone di Protezione Speciale (ZPS) ai sensi dell’art. 4 della Direttiva 79/409/CEE (sulla conservazione degli uccelli selvatici) ed agli ambiti proposti per la classificazione come Siti di Interesse Comunitario (SIC) ai sensi dell’art. 4 della Direttiva 92/43/CEE (sulla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche); in questo caso sono possibili valutazioni integrate che rispondano contemporaneamente alle disposizioni delle varie normative comunitarie.

In tal senso l’art. 10 del D.Lgs. 4/2008 prevede l’accorpamento delle procedure di VAS e di Valutazione di Incidenza; viene inoltre disposto che, nell’ambito della redazione di uno Studio di Impatto Ambientale relativo a progetti previsti da p/p già sottoposti a VAS, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi già utilizzate per tale procedimento.

## 2.2 AMBITI DI APPLICAZIONE DISCREZIONALE

Nel caso di (art 3, comma 3 della Direttiva 42/2001/CE):

- piani o programmi di cui sopra che determinino l'utilizzo di piccole aree a livello locale;
  - modifiche minori di piani o programmi di cui sopra;
- la valutazione si rende necessaria solo se si determina che il p/p possa apportare effetti significativi sull'ambiente.

La Direttiva si riferisce quindi alla valutazione di p/p riconducibili alla categorie per le quali si prevede sistematicamente la procedura di VAS, ma che sono ritenuti di entità minore.

Il significato di "piccole aree a livello locale" è suscettibile delle interpretazioni più svariate in relazione alle caratteristiche territoriali di riferimento e si rivela, alla prova dei fatti, estremamente complesso da definire; rifacendosi agli obiettivi della Direttiva sembra, tuttavia, utile ricordare che il criterio chiave da utilizzare per la decisione se sottoporre o meno il p/p a VAS non deve essere la dimensione dell'area interessata, bensì la portata e gli effetti significativi sull'ambiente (che dipendono non solo dalla portata territoriale del piano, ma anche dalla natura e dall'ubicazione dello stesso).

Simili argomentazioni possono essere avanzate per le modifiche a piani e programmi: le modifiche "minori" potrebbero essere di ordine talmente piccolo da non comportare effetti significativi sull'ambiente, viceversa la valutazione sarebbe necessaria nel caso in cui una modifica, a prescindere dalla consistenza spaziale di riferimento, possa comportare effetti significativi sull'ambiente.

E' opportuno sottolineare come nel caso di modifiche di un piano o programma che comprendano unicamente variazioni di progetti in essi contenuti in grado di comportare effetti significativi sull'ambiente, non si rientri nel campo della direttiva sulla VAS, bensì in quella della normativa specifica del progetto (VIA e Valutazione di Incidenza).

La valutazione ambientale si rende inoltre necessaria per determinare se modifiche introdotte in fase di consultazione o in fase di revisione di piani e programmi possano implicare effetti sull'ambiente non ancora valutati:

- per il cambiamento della portata del piano/programma stesso;
- per sopravvenuti cambiamenti sullo stato dell'ambiente.

Per quanto riguarda piani diversi da quelli citati, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione futura dei progetti (art 3, comma 4 della Direttiva), la valutazione si rende necessaria solo se si determina che il p/p possa apportare effetti significativi sull'ambiente.

Il giudizio in merito ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 sopra citati tiene comunque conto dei criteri di "significatività" riportati nell'Allegato II della Direttiva. L'analisi della significatività dei p/p può essere svolto:

- caso per caso (procedimento molto mirato, ma con maggiore onere amministrativo);
- specificando i tipi di piani o programmi (stabilendo sin dall'inizio la necessità di una valutazione, senza che questo rappresenti una deroga automatica volta ad escludere intere categorie di piani o programmi);
- combinando le due impostazioni (definendo, cioè, categorie di p/p che potrebbero non comportare effetti ambientali in determinate circostanze e disponendo che, in situazioni differenti, la valutazione venga effettuata caso per caso).

I criteri di “significatività” riportati nell’Allegato II della Direttiva (e riprodotti all’interno del D. Lgs. 4/2008) si riferiscono a due specifiche categorie:

- caratteristiche del piano o programma;
- caratteristiche dei possibili effetti ambientali e dell’area interessata.

#### ALLEGATO II

##### Criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5

1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:
  - in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse,
  - in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati,
  - la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile,
  - problemi ambientali pertinenti al piano o al programma,
  - la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).
2. Caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:
  - probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti,
  - carattere cumulativo degli effetti,
  - natura transfrontaliera degli effetti,
  - rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti),
  - entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate),
  - valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:
    - delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,
    - del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,
    - dell'utilizzo intensivo del suolo,
  - effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

Si noti che i criteri riportati devono essere ritenuti basilari, ma non esaustivi ai fini dell’esclusione o meno del p/p dalla procedura di Valutazione Ambientale; per contro potrebbe inoltre accadere che anche un singolo effetto legato ad un singolo criterio tra quelli sopra citati sia talmente significativo in un determinato contesto territoriale da rendere necessaria una procedura di VAS.

Anche in questo caso è quindi sconsigliabile, oltretutto fuorviante, fissare delle soglie esclusivamente dimensionali sull’intervento o sull’area interessata dal p/p per determinarne la significatività degli effetti.

Dall’ambito di applicazione della Direttiva sulla VAS vengono comunque esclusi (art 3, comma 8):

- piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile;
- piani o programmi finanziari o di bilancio.

In questo caso l’esclusione dalla VAS non è determinata dalla mancanza di effetti significativi che il p/p potrebbe avere, ma dal suo scopo. Per quanto riguarda la prima tipologia si deve sottolineare l’esclusività della finalità del p/p (es. se un piano interessa un certo territorio, ma lo scopo di difesa nazionale è limitato ad una parte di esso, il p/p non potrà essere escluso dalla VAS; es. un piano di prevenzione dell’emergenza sarebbe sottoposto a VAS, mentre un piano per la gestione di situazioni di emergenza ne sarebbe escluso, perché destinato a fronteggiare l’emergenza stessa e non alla prevenzione).

Il recepimento in Italia della Direttiva, avvenuto tramite il D. Lgs. 152/06 come sostituito dal D. Lgs. 4/2008, introduce l'obbligo della VAS anche per i p/p relativi alla qualità dell'aria.

Il D. Lgs. 4/2008 esclude, inoltre, *“in tutto o in parte dal campo di applicazione del D. Lgs. 4/2008, quando non sia possibile in alcun modo svolgere la valutazione di impatto ambientale, singoli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, al solo scopo di salvaguardare l'incolumità delle persone e di mettere in sicurezza gli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità”*.

Per quanto esposto sinora, si conclude che, nell'ambito della Valutazione Ambientale di un p/p ai sensi della Direttiva 42/2001 CE, possono presentarsi le seguenti casistiche:

- il p/p non rientra nell'applicazione della direttiva VAS;
- il p/p è sistematicamente sottoposto alla procedura di VAS;
- il p/p necessita di valutazione di assoggettabilità (necessaria la verifica di esclusione, processo di screening).

### **2.3 PIANIFICAZIONE E VALUTAZIONE**

Dato che la Valutazione Ambientale deve influenzare la stessa redazione del piano/programma, è essenziale che questa venga svolta contestualmente al processo di formazione del piano o programma, dunque in fase preparatoria; la procedura di VAS si integra nell'ordinamento esistente per l'adozione di piani e programmi, avendo l'accortezza di evitare duplicazioni nella valutazione (es. nel caso di piani regionali, provinciali e comunali riferibili alla medesima tematica, ma a diversa scala di dettaglio).

La VAS può essere di competenza statale o regionale, a seconda dell'ente a cui compete l'approvazione del p/p.

I provvedimenti amministrativi di approvazione di un p/p adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge (D. Lgs. 4/2008, art 11).

L'integrazione della dimensione ambientale nei p/p deve essere effettiva, a partire dalla fase di impostazione fino alla sua attuazione e revisione, sviluppandosi durante tutte le fasi principali del ciclo di vita dello strumento stesso:

- orientamento e impostazione
- elaborazione e redazione
- consultazione, adozione ed approvazione
- attuazione, gestione e monitoraggio

Nella Figura 1 viene evidenziata la stretta correlazione tra processo di pianificazione e quello di valutazione ambientale.

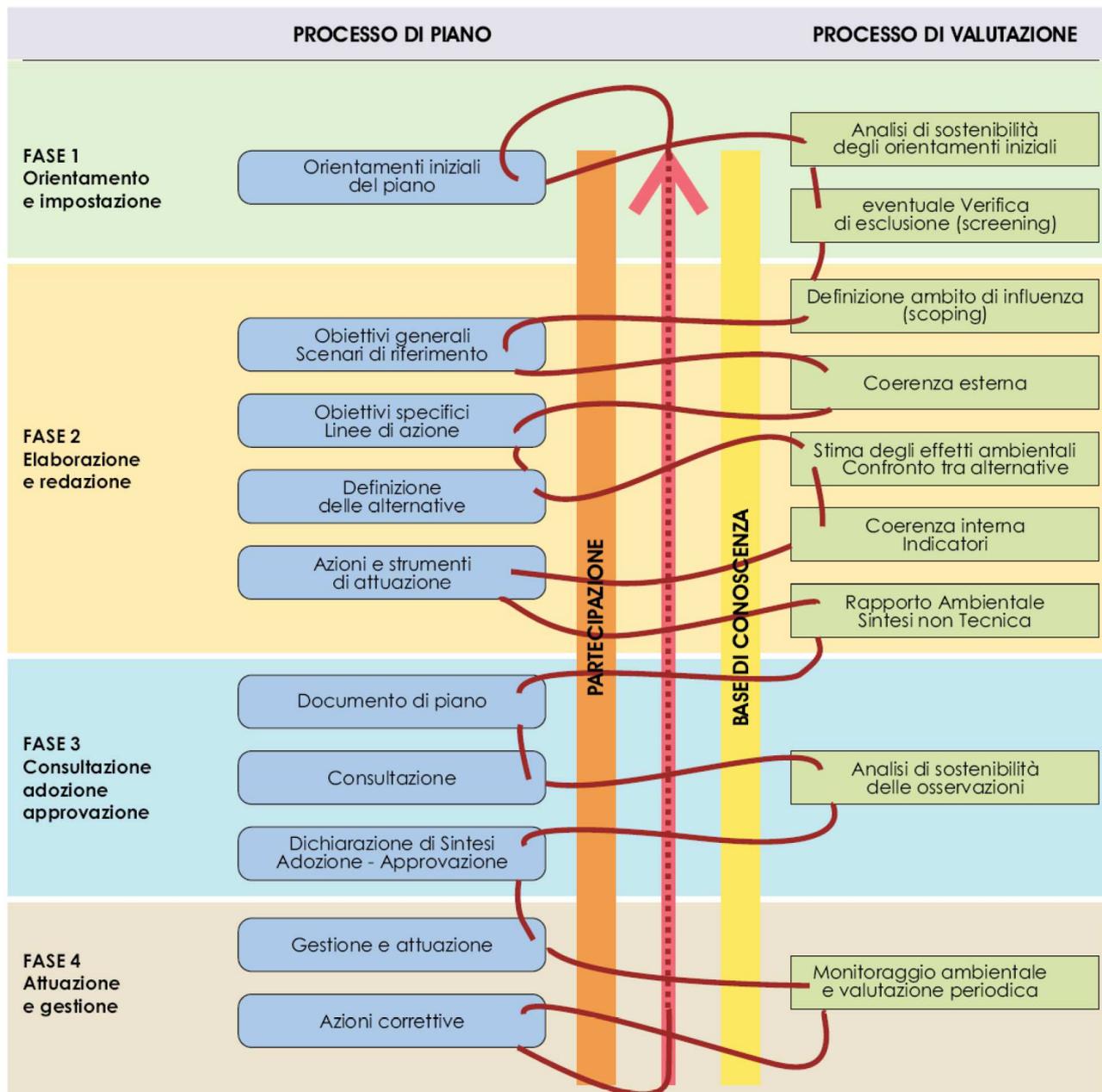


Fig. 1 - Schema VAS. La sequenza delle fasi di un processo integrato di pianificazione e valutazione (Fonte: progetto EnPlan – Linee Guida – Valutazione Ambientale di Piani e Programmi)

Si nota come le due procedure siano appaiate sin dall'inizio (orientamenti iniziali, definizione dell'ambito di influenza, ecc.) ed è evidente la circolarità del processo di pianificazione, sulla base di eventuali azioni correttive che si rendano necessarie a seguito dei risultati del monitoraggio di piano.

## 2.4 VERIFICA DI ASSOGETTABILITÀ O ESCLUSIONE (FASE DI SCREENING)

In fase di orientamento ed impostazione del piano la decisione se sottoporre o meno un piano o un programma al processo di VAS viene denominata "Verifica di esclusione" o "Verifica di assoggettabilità" alla Valutazione Ambientale, termini che spesso vengono sostituiti dalla parola inglese "screening".

Questa operazione si rende necessaria da un lato per evitare carichi procedurali e tecnici eccessivi o inutili nel caso di determinati piani o programmi, dall'altro garantisce che la valutazione venga svolta ogni volta che le condizioni lo ritengano necessario,

evitando e prevenendo problemi ed effetti significativi sull'ambiente già in fase di impostazione del piano. Il processo viene schematizzato in Figura 2.

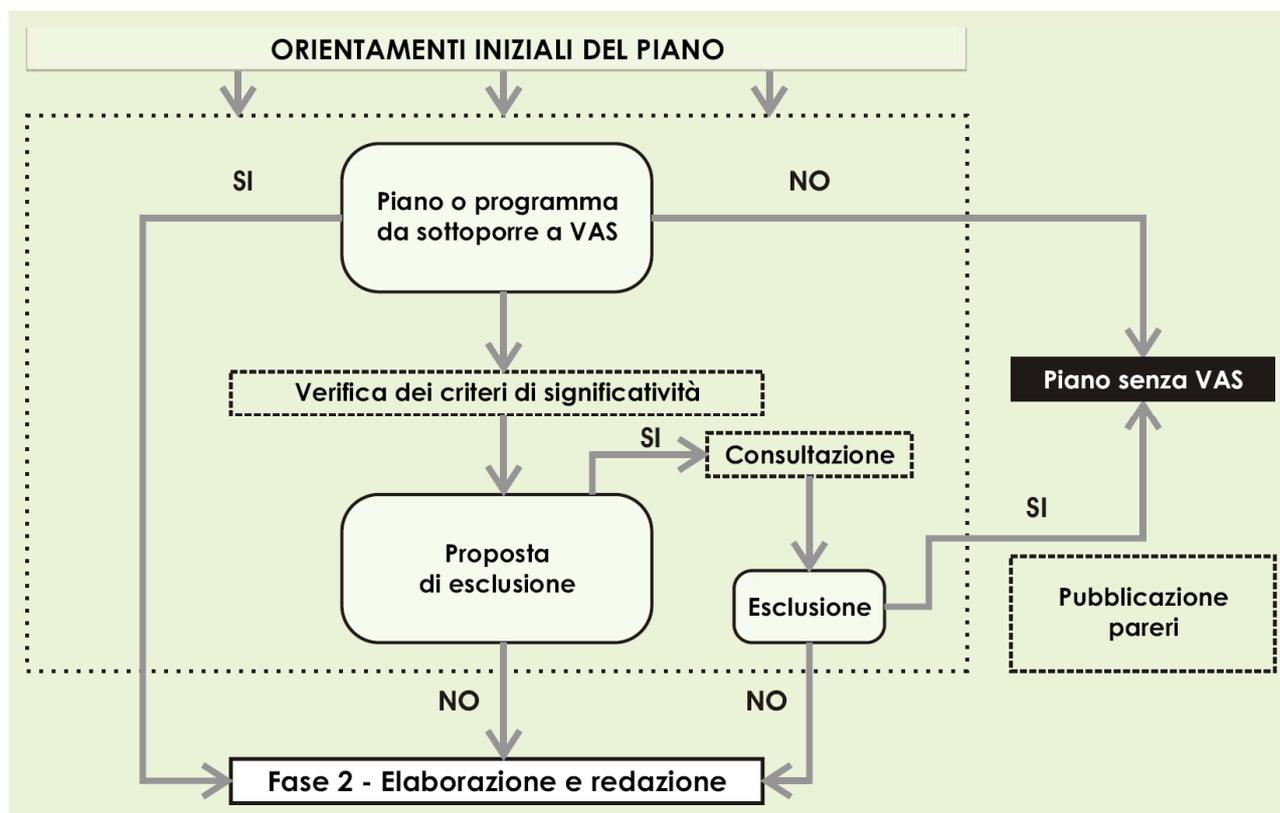


Fig. 2 - Schema di verifica di esclusione (Fonte: progetto EnPlan – Linee Guida – Valutazione Ambientale di Piani e Programmi)

La fase di verifica di esclusione si rende certamente necessaria nei casi precedentemente ricordati:

- piani o programmi che determinino l'utilizzo di piccole aree a livello locale;
- modifiche minori di piani o programmi;
- piani diversi da quelli facenti parte dell'ambito di applicazione obbligatoria della VAS, ma che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione futura dei progetti.

La valutazione si deve basare sui contenuti del già citato Allegato II alla Direttiva 42/2001/CE, che specifica i fattori da tenere presente per decidere dell'importanza del piano o programma in relazione alla sostenibilità ed al grado di rilevanza dei possibili effetti ambientali.

Dall'analisi di detti criteri emerge come, oltre alle caratteristiche delle aree interessate, si debba considerare l'importanza del p/p all'interno del quadro programmatico di riferimento: la possibile influenza su altri p/p, il ruolo del p/p nell'integrazione di criteri ambientali per lo sviluppo sostenibile e la rilevanza dello stesso per l'attuazione delle politiche ambientali comunitarie. Tale insieme di informazioni, come si vedrà nel seguito, non si discosta molto da quanto necessario per la Valutazione Ambientale obbligatoria, differendone per il grado di approfondimento delle analisi e per quello di sintesi.

La verifica di esclusione, condotta d'intesa tra l'autorità procedente e quella competente per la VAS, prevede operazioni di analisi e di valutazioni tecniche, nonché il coinvolgimento di soggetti esterni specificamente individuati (enti territorialmente competenti, soggetti competenti in materia ambientale, settori del pubblico interessati dalla decisione), stabilendo modalità di informazione e partecipazione e di diffusione delle informazioni.

Si dovranno analizzare i potenziali effetti del p/p in relazione alle caratteristiche delle aree interessate, si valuterà la rilevanza degli effetti ambientali determinabili dalla fase di studio e infine si informeranno il pubblico e le autorità consultate circa gli esiti della verifica di esclusione e le relative motivazioni.

Nel caso in cui l'operazione di verifica di esclusione mostri che è necessario avviare la procedura completa di VAS, sarà avviata la fase di elaborazione e redazione della Valutazione Ambientale, culminante con la redazione di un Rapporto Ambientale.

## 2.5 RAPPORTO AMBIENTALE

Come già visto in precedenza, l'elaborazione di questo documento avviene d'intesa tra l'autorità procedente e l'autorità competente per la VAS, ed è oggetto di partecipazione, consultazione e negoziazione tra i soggetti interessati dalla decisione del piano/programma a cui si riferisce. Il Rapporto Ambientale (RA) accompagna la proposta pianificatoria che si intende approvare ed implementare.

Compiti del rapporto sono *“..identificare, descrivere e valutare i possibili effetti significativi sull'ambiente del piano o del programma e le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma..”* (art. 5, Direttiva 42/2001); in tal senso, l'allegato I, di seguito riportato, specifica quali informazioni debbano essere fornite ai fini della Valutazione Ambientale. Va sottolineato che la Direttiva richiede elementi che si concentrino precipuamente sulle questioni relative agli effetti significativi sull'ambiente degli strumenti in esame. Informazioni molto precise su effetti insignificanti o su questioni irrilevanti o non pertinenti al p/p rendono il Rapporto Ambientale di difficile comprensione verso l'esterno e potrebbero portare a trascurare argomenti essenziali nell'economia del piano.

### ALLEGATO I

#### Informazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1

Le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 5, paragrafi 2 e 3, sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi (!) sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio di cui all'articolo 10;
- j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

La redazione di un Rapporto Ambientale prende necessariamente avvio con la definizione del contesto di interesse del piano/programma; in tal senso, come previsto dalla Direttiva, si procede alla descrizione:

- degli aspetti ambientali pertinenti all'attuazione ed agli effetti del piano/programma (stato dell'ambiente in tutta l'area coperta dal programma);
- delle aree che potrebbero essere significativamente interessate dal piano/programma (può essere vista come una precisazione delle informazioni precedenti);
- dei problemi ambientali esistenti e pertinenti al piano o programma.

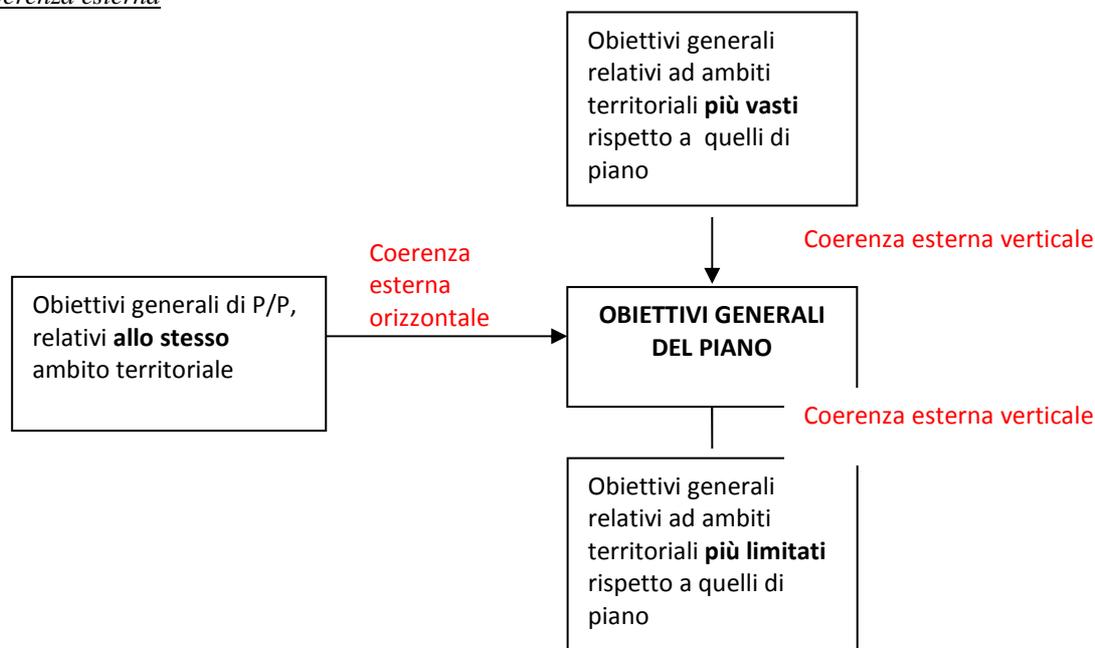
Si possono quindi intendere in particolare:

- beni storici, artistici, architettonici e paesaggistici;
- aree protette, aree agricole, rete ecologica;
- assetto geologico ed idrogeologico, pedologico, geomorfologico e sismico;
- clima e qualità dell'aria;
- mobilità e viabilità: sistema viario, trasporto pubblico, mobilità sostenibile e ciclopedonale;
- qualità delle acque superficiali e sotterranee;
- produzione, recupero, smaltimento di rifiuti;
- agenti fisici: rumore, inquinamento luminoso, inquinamento elettromagnetico;
- consumi energetici ed energie rinnovabili;
- rischi ambientali ed industriali.

L'analisi del contesto così determinata, insieme alla costruzione del quadro di riferimento programmatico e pianificatorio di riferimento, alla definizione della portata delle informazioni da includere nel Rapporto, al relativo schema di impostazione metodologica ed alla identificazione dei soggetti da coinvolgere costituiscono "l'ambito di influenza del piano o programma", così tradotto dal termine inglese "scoping" (scope = portata, campo).

Si procede poi alla descrizione degli obiettivi generali di piano, generati dall'incontro tra linee politiche pianificatorie ed informazioni sull'ambito di influenza ed all'analisi del rapporto con altri piani o programmi pertinenti a qualsiasi livello e di qualunque grado (sovraordinati, sottordinati e di pari livello gerarchico o interessanti il medesimo ambito territoriale); in questa "analisi di coerenza esterna" si analizza, in particolare, il recepimento, all'interno del piano, di considerazioni ed obiettivi ambientali ad esso collegabili e pertinenti.

#### Analisi di coerenza esterna



Struttura di una tabella per l'analisi della fase di coerenza esterna

		Obiettivi generali del DdP	Obiettivo A	Obiettivo B	Obiettivo C	Obiettivo D
<b>Elenco di P/P</b>	<b>Obiettivi Generali P/P</b>					
Piano 1	Obiettivo 1					
	Obiettivo 2					
	Obiettivo 3					
Piano 2	Obiettivo 4					
	.....					

Una volta che il p/p abbia declinato i propri obiettivi generali in obiettivi specifici e linee d'azione, lo strumento della Valutazione Ambientale si focalizza sulla stima dei possibili effetti significativi (positivi o negativi) delle azioni di piano sull'ambiente, considerando in particolare:

- popolazione e salute pubblica;
- biodiversità, flora e fauna;
- suolo;
- acqua;
- aria e clima;
- rumore
- paesaggio e patrimonio culturale, architettonico ed archeologico;

nonché traffico e viabilità, accessibilità a servizi e ad aree verdi, componenti, queste ultime, strettamente legate ai già citati comparti ambientali e sociali.

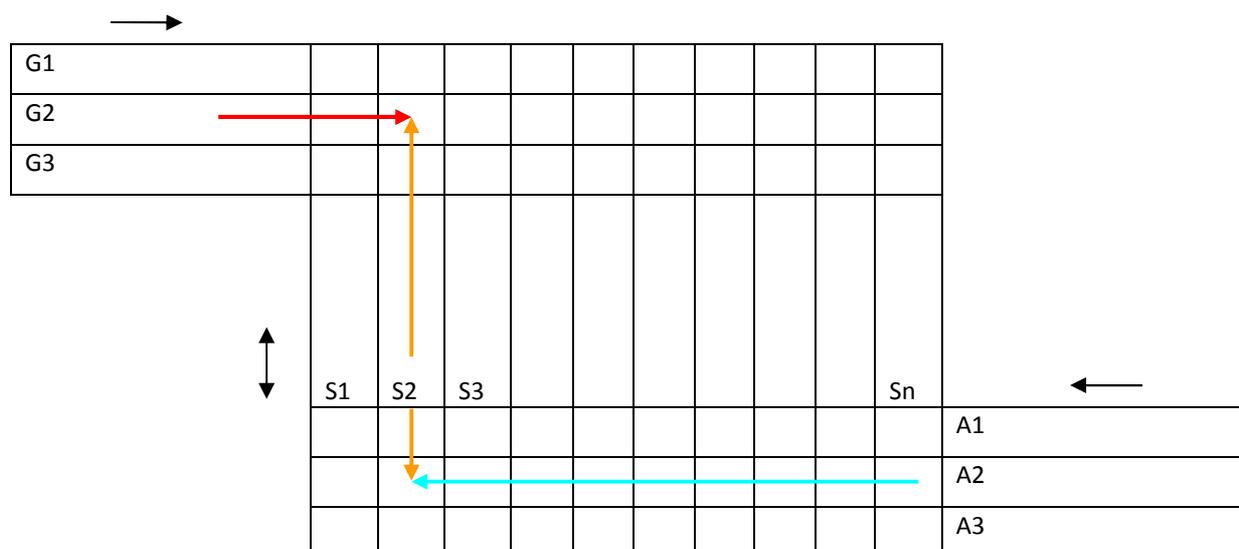
Nella determinazione degli effetti significativi, di grande importanza sono le relazioni tra le matrici sopra citate, dato che le azioni di piano sono spesso in grado di apportare conseguenze maggiori rispetto a quelle prevedibili dallo studio di un singolo effetto su una singola componente ambientale (es. effetti sul traffico potrebbero ripercuotersi anche su clima ed aria, rumore, salute pubblica, flora, fauna e biodiversità).

La valutazione degli effetti si rende quindi necessaria al fine di prevedere misure atte a impedire, ridurre o compensare le esternalità negative sull'ambiente in conseguenza dell'attuazione del piano.

In merito al confronto ed alla selezione delle ragionevoli alternative del piano, si deve tenere conto che, a seconda dell'occasione, ci si troverà a confrontare azioni diverse nel metodo (es. scelte tipologiche), nell'ambito (es. diversa localizzazione di funzioni), o nel processo (es. metodi decisionali); quale che sia, una alternativa può comunque essere vista come un modo diverso per raggiungere gli obiettivi di piano ed il Rapporto ambientale illustra le ragioni delle scelte effettuate, descrivendone il metodo comparativo, alla luce dell'ambito di influenza del piano.

La verifica della coerenza interna di piano è volta ad esplicitare la sequenza logica e temporale di piano, mettendone a confronto obiettivi generali, specifici e linee azioni, al fine di esplicitare la ripercorribilità del processo di pianificazione e sottolineandone

manchevolezze o ridondanze. Si riporta uno schema di matrice coassiale abitualmente utilizzato per l'analisi di coerenza interna.



La costruzione di un set di indicatori finalizzato all'implementazione di un sistema di monitoraggio ambientale e prestazionale trova la propria essenzialità soprattutto nelle fasi di attuazione e gestione di piano; la Direttiva sulla VAS prevede che gli effetti significativi sull'ambiente determinati dall'attuazione del piano o del programma debbano essere monitorati, dunque il Rapporto Ambientale deve contenere una descrizione dei tempi e dei modi in cui tale monitoraggio dovrà essere effettuato.

Il controllo consente di confrontare i risultati attesi in sede di valutazione con gli effetti ambientali che poi realmente si verificheranno; il monitoraggio valuta il grado di raggiungimento degli obiettivi e l'evoluzione ambientale del contesto di interesse di piano, individuando gli effetti negativi imprevisti, compensandoli e mitigandoli, o, nel caso di rilevazioni di gravi non conformità o mancato raggiungimento di obiettivi, perseguendo un parziale riorientamento di piano. Il concetto di ciclicità del piano/programma a seguito degli esiti del monitoraggio viene meglio esplicitato nelle Figure 3 e 4.

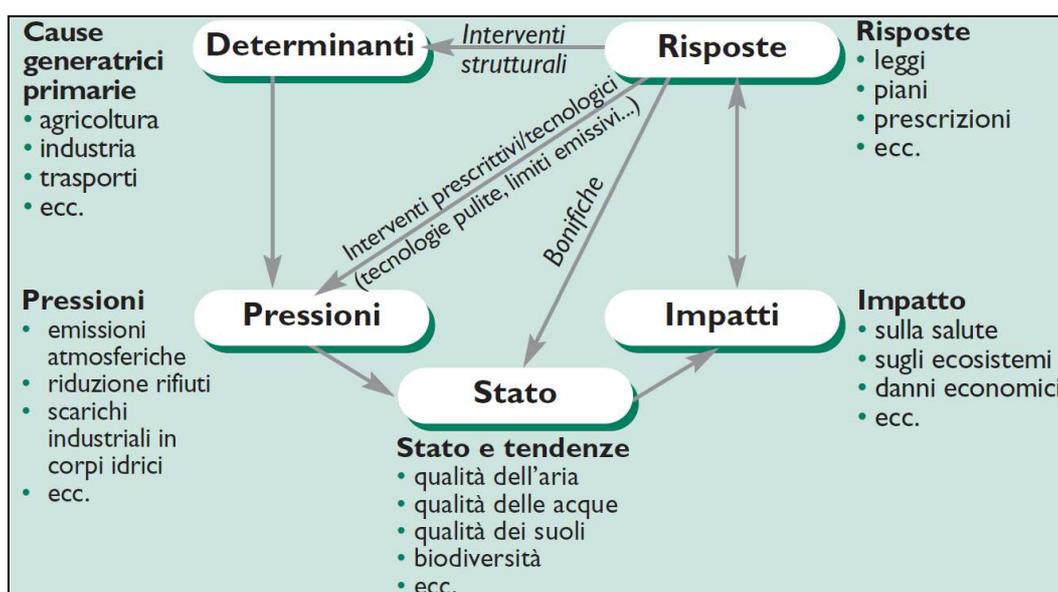


Fig. 3 - Modello Dpsir (Fonte: Linee guida per la VAS –fondi strutturali 2000-2006)

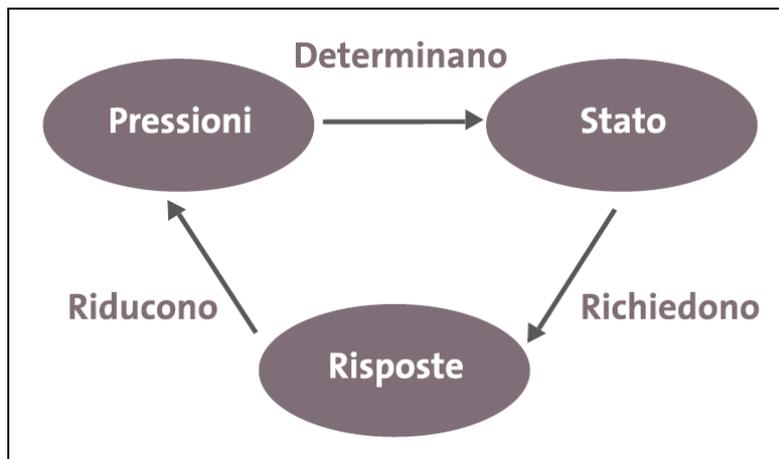


Fig. 4 - Modello PSR (Fonte: Agenzia per la Mobilità e Ambiente – RSA 2003)

Il monitoraggio renderà quindi conto dell'evoluzione temporale e territoriale sia in termini di attuazione di piano (indicatori “prestazionali”), sia in termini di cambiamento della situazione ambientale (“indicatori ambientali”).

Delle informazioni contenute nel Rapporto Ambientale deve essere redatta una Sintesi non Tecnica, allo scopo di rendere accessibili e facilmente comprensibili le questioni chiave e le conclusioni del Rapporto Ambientale sia al grande pubblico che ai responsabili delle decisioni. L'utilità di questo strumento risulta infatti manifesta soprattutto nel rapporto tra il livello della pianificazione e quello dell'informazione e della partecipazione alle decisioni.

A seguito degli esiti del processo partecipativo e consultivo viene formulato, da parte dell'autorità competente per la VAS, un parere motivato sulla proposta di piano e di Rapporto Ambientale; in sede di adozione si prevede, inoltre, la redazione di una Dichiarazione di Sintesi, in cui, tra l'altro, sono illustrate le modalità di integrazione delle considerazioni ambientali all'interno del p/p e degli esiti delle consultazioni effettuate, oltre alle ragioni della scelta di piano che si intende adottare ed alle misure di monitoraggio previste.

La completezza e la qualità del rapporto ambientale, auspicata nella Direttiva VAS, dipende anche dai risultati delle consultazioni con il pubblico, gli enti territorialmente competenti, le autorità competenti in materia ambientale (sotto forma di contributi, osservazioni, pareri); a volte la consultazione potrebbe infatti mettere in luce nuove e importanti informazioni pertinenti che inducono cambiamenti sostanziali del piano o programma alla luce delle ripercussioni significative sull'ambiente.

La richiesta di pareri e suggerimenti ad enti esterni permette inoltre all'amministrazione responsabile della pianificazione di poter consolidare e rendere credibile il processo di Valutazione Ambientale, evitando il rischio di autoreferenziazione.

La partecipazione pubblica all'iter decisionale viene trattata anche nella Convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus). Momenti di consultazione e partecipazione possono essere previsti durante tutto il ciclo di vita del piano, usufruendo di forum ed incontri tematici, assemblee pubbliche, strumenti quali interviste, questionari, siti internet.

Già nella fase di orientamento ed impostazione devono essere individuati gli enti ed i soggetti interessati a vario titolo agli effetti potenziali derivati dalle scelte di piano; si deve provvedere al loro coinvolgimento mediante un processo di negoziazione e concertazione,

allo scopo di concordare strategie ed obiettivi generali e ricercare il consenso tra i vari attori istituzionali.

Questa fase potrà determinare la discussione dei contenuti di piano durante tutta la fase di elaborazione dello stesso, fino ai momenti precedenti l'adozione.

L'importanza di tale procedura è evidente se si pensa, ad esempio, che la portata delle scelte e degli impatti della pianificazione territoriale non si arresta entro i confini comunali, ma interessa, di norma un territorio quantomeno di interesse sovracomunale, se non comprensoriale o provinciale (es. scelte sulla localizzazione di infrastrutture di mobilità, poli commerciali, industriali, di servizio).

Infine, in merito all'accessibilità alle informazioni ed alle decisioni, soprattutto da parte del pubblico, possono essere utilizzate tecniche:

- di tipo informativo **unidirezionale**
  - ✓ incontri di presentazione pubblica come le Conferenze di Valutazione
  - ✓ pubblicazione di avvisi sui quotidiani
  - ✓ stampa di volantini informativi
  - ✓ pubblicazione dei materiali su sito web
- di tipo di tipo comunicativo **bidirezionale**
  - ✓ organizzazione di dibattiti e riunioni
  - ✓ forum tematici

## 2.6 FORZE E DEBOLEZZE DELLO STRUMENTO VAS

Gli effetti dell'applicazione della procedura di Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi, se correttamente e realmente applicata, sono apprezzabili in tutte le diverse fasi di vita di uno strumento pianificatorio:

- nelle fasi orientative del processo di formazione del piano/programma, il processo di "scoping" consente di determinare in modo chiaro l'ambito di influenza del piano o programma, sia da un punto di vista della conoscenza del contesto territoriale ed ambientale, sia contribuendo a chiarire lo scenario di riferimento programmatico e progettuale in cui il piano si inserisce;
- le indagini ambientali preliminari consentono l'integrazione di obiettivi ed istanze di sostenibilità ambientale, stabiliti a livello comunitario, nazionale o locale, già a partire dall'analisi dei primi orientamenti di piano (obiettivi generali);
- sulla base della ricostruzione del quadro di riferimento programmatico e progettuale, l'analisi di coerenza esterna permette di verificare il grado di integrazione degli obiettivi generali di piano con le programmazioni sovraordinate, sottordinate e coordinate; nel caso venissero evidenziati elementi di contrasto è possibile quindi procedere tempestivamente ad un riorientamento delle istanze pianificatorie generali prima di averne determinato in maniera puntuale le linee d'azione sul territorio;
- lo studio degli effetti ambientali significativi delle singole azioni di piano o programma permette da un lato di determinare l'eventuale necessità di misure di salvaguardia, mitigazione o di compensazione a seguito dell'implementazione di alcuni interventi, dall'altro serve ad evidenziare i benefici che la pianificazione comporta sull'insieme delle componenti sociali, economiche ed ambientali nell'ambito di interesse;
- la verifica di coerenza interna del piano, nella propria finalità di concorrere ad evidenziare conformità, non conformità, ridondanze e manchevolezze nell'azione pianificatoria, permette una razionalizzazione del sistema obiettivi generali/specifici/linee d'azione (tramite l'utilizzo, ad esempio, di sistemi matriciali), chiarificandone il nesso di causa-effetto e le successioni spazio-temporali di intervento;

- lo stretto parallelismo tra procedimento di pianificazione e di valutazione del piano consente, come si è già ribadito, la retroattività delle scelte di piano in ogni momento, dalla fase di orientamento ed impostazione, sulla base dell'analisi di sostenibilità dei primi orientamenti pianificatori, fino a quella di implementazione e gestione, sulla base degli esiti del monitoraggio (es. singole azioni di piano);
- il coinvolgimento del pubblico interessato nell'azione pianificatoria si spinge ben oltre la mera possibilità della presentazione delle osservazioni al piano, grazie alla messa a disposizione degli elaborati di pianificazione e di valutazione a diversi livelli di sviluppo ed all'implementazione di sistemi di consultazione (forum, questionari, ecc.) che garantiscano una reale partecipazione al processo decisionale;
- i processi di consultazione e negoziazione con altri enti e soggetti competenti in materia ambientale, da un lato permettono lo sviluppo di una pianificazione condivisa tra i vari attori operanti sul territorio, dall'altro consentono all'autorità procedente di conseguire un contributo tecnico in termini di informazioni e strategie da implementare all'interno del piano e della sua valutazione, provvedendo quindi, nel complesso, ad infondere miglioramenti e credibilità al processo di pianificazione.

Dagli esiti dell'applicazione dello strumento della VAS è stato parimenti possibile evidenziare una serie di debolezze e di incoerenze del sistema pianificazione /valutazione:

- nonostante il recepimento della Direttiva europea nell'ordinamento italiano e in quello regionale permangono incertezze di fondo nell'applicazione dello strumento di Valutazione Ambientale; valga per tutti la difficoltà nel determinare quando piani o programmi che determinino l'utilizzo di piccole aree a livello locale e le modifiche minori di piani o programmi debbano essere soggette o escluse dal procedimento di VAS;
- spesso, alla prova dei fatti, risulta mancante il parallelismo temporale tra processo di pianificazione e quello di valutazione, conferendo così al Rapporto Ambientale l'errato compito di giustificare le scelte contenute in un atto già pronto per la procedura di approvazione, relegando l'intero processo di Valutazione Ambientale ad una giustificazione a posteriori di decisioni già assunte;
- sulla stessa linea di quanto sopra affermato, la procedura di Valutazione Ambientale, se non integrata fin da subito all'interno del processo pianificatorio si dimostra un aggravio procedurale e temporale, un adempimento normativo senza l'apporto di veri contenuti guida di sostenibilità: questo risulta particolarmente evidente in fase di definizione degli obiettivi di piano e di valutazione delle ragionevoli alternative;
- particolare attenzione deve essere posta alla definizione del set di indicatori da utilizzare in fase di attuazione e gestione di piano: è di fondamentale importanza il loro grado di sensibilità alle azioni di piano, per coglierne tempestivamente gli esiti sul territorio, nonché la loro popolabilità ed aggiornabilità (cioè la disponibilità di dati per il loro calcolo); la difficoltà più consistente è però, certamente, pervenire ad una selezione di indicatori realmente significativi ed utili ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- ad oggi e per molti versi, la VAS rimane ancora, di fatto, uno strumento ad uso esclusivo degli "addetti ai lavori": persiste infatti una scarsa comprensione dello strumento, sia in termini di conoscenza, che di utilità da parte dei cittadini, che dunque, al momento del coinvolgimento, non sono effettivamente in grado di apportare miglioramenti al Rapporto Ambientale e, quindi, al piano stesso. Sovente, inoltre, la VAS si dimostra ancora una novità normativa e metodologica per pubbliche amministrazioni e figure professionali, che tendono perlopiù ad assimilarla ad una procedura di VIA.

## **BIBLIOGRAFIA**

Comune di Milano (2003). “Relazione sullo Stato dell’Ambiente del Comune di Milano-Agenda 21. Prima Edizione”, Agenzia Milanese Mobilità e Ambiente

Coordinamento Regione Lombardia (2003-2004). “Progetto Enplan. Linee Guida. Valutazione ambientale di piani e programmi”

Ministero dell’Ambiente (1999). “Linee Guida per la Valutazione Ambientale strategica (VAS). Fondi Strutturali 2000-2006”, Supplemento al Mensile del Ministero dell’Ambiente *l’ambiente informa* n°9.

Comunità Europea (2003). “Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”, ISBN 92-894-6100-4.

Casagrande S., Crespi L., Gargioni P. (2009) “Piano di Governo del Territorio- Procedura di Valutazione Ambientale Strategica - Rapporto Ambientale”, Comune di Verderio Superiore

Crespi L., Gargioni P., Lucotti C. (2008) “Piano di Governo del Territorio- Procedura di Valutazione Ambientale Strategica - Rapporto Ambientale”, Comune di Vertemate con Minoprio

Crespi L., Gargioni P., Lucotti C. (2008) “Piano di Governo del Territorio- Procedura di Valutazione Ambientale Strategica - Rapporto Ambientale”, Comune di Baranzate