



Con il contributo di:



## *Quo Vadis VAS?*

**Esperienze di applicazione della  
Direttiva 2001/42/CE  
sulla Valutazione Ambientale Strategica  
Strumenti e metodi a confronto**

a cura di

Simone Pagni, Cristina Pinazzi, Valeria Pistelli,  
Simone Falorni e Eva Golfarini

Fondazione Toscana Sostenibile  
via San Bartolomeo, 17 – 56028 Stibbio (Pisa)  
Tel. 0571 484170 Fax 0571 469319  
[www.ftsnet.it](http://www.ftsnet.it)

© Teatrino dei Fondi/Titivillus Mostre Editoria 2009  
via Zara, 58 – 56020 Corazzano (Pisa)  
Tel. 0571 462825/35 Fax 0571 462700  
internet: [www.titivillus.it](http://www.titivillus.it)  
e-mail: [info@titivillus.it](mailto:info@titivillus.it)



## Introduzione

*“L'avvenire non è più... quello che sarebbe potuto essere se gli uomini avessero saputo utilizzare meglio i loro cervelli e le loro opportunità. Ma può ancora essere quello che essi possono ragionevolmente e realisticamente volere”*  
(Aurelio Peccei)

Nel diritto nazionale, la Direttiva 2001/42/CE, sulla Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi, non è stata recepita sino all'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 “Norme in materia ambientale”, così come modificato dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n.4 “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, recante Norme in materia ambientale”.

Le regioni italiane sono state chiamate ad adeguare ed aggiornare la propria normativa entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo, quindi entro il 12.02.2009.

In tal senso, la Regione Toscana ha emanato, in fase transitoria, la Deliberazione regionale n. 87 del 14.01.2009 “D.Lgs. 152/2006 - Indirizzi transitori applicativi nelle more dell'approvazione della legge regionale in materia di VAS e VIA”, che prevede l'attuazione della procedura di valutazione ambientale strategica di piani e programmi secondo le disposizioni del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152, così come modificato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.

Successivamente, con atto della Giunta regionale n.8 del 15.06.2009 è stata approvata la proposta di legge “Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 85/337/CEE, come modificata e integrata con la direttiva 97/11/CE. Attuazione del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale)”.

A partire da tale contesto, la ricerca, che è stata condotta per la realizzazione del presente testo, si è posta l'obiettivo di condurre un'analisi e una verifica dei principali strumenti e metodi adottati nelle esperienze di applicazione della Direttiva VAS.

In particolare, la presente pubblicazione è strutturata in una serie di capitoli con i seguenti contenuti:

- nel capitolo 1, viene sinteticamente ripercorso il processo di VAS adottato in ambito europeo ed internazionale, riportando in uno specifico allegato di approfondimento le applicazioni metodologiche di alcuni paesi europei ritenute particolarmente significative;
- nel capitolo 2, sono analizzate le esperienze di VAS condotte nelle varie regioni italiane, prendendo a riferimento i documenti di valutazione (sostanzialmente il Rapporto ambientale, la Sintesi non tecnica e la Dichiarazione di sintesi) dei Programmi Operativi Regionali (POR) FESR 2007-2013. Tale scelta si è basata sul fatto che i POR sono programmi che tutte le regioni italiane hanno dovuto elaborare e valutare secondo criteri omogenei derivanti dalle indicazioni della Commissione Europea, tradotti a livello nazionale nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013; per cui, si sono ritenute confrontabili le valutazioni dei POR delle varie regioni, poiché i riferimenti metodologici generali adottati e le tempistiche di elaborazione sono risultati sostanzialmente analoghi;
- nel capitolo 3, è presa in considerazione l'esperienza della Regione Toscana che, a partire dalla riforma della L.R. n. 49/1999 "Norme in materia di programmazione regionale", introduce anche per i piani e programmi regionali e per gli atti della programmazione di natura negoziale tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste ed altri soggetti pubblici e privati, l'obbligo di effettuare, nella fase di elaborazione, "la valutazione integrata sotto il profilo ambientale, territoriale, sociale ed economico, secondo modalità e procedure definite con regolamento, anche ai sensi della direttiva 2001/42/CE [...]";
- nel capitolo conclusivo, in cui, sulla base del lavoro di analisi e verifica sviluppato nei capitoli precedenti e negli allegati, vengono riportate alcune considerazioni di carattere generale e specifico con riferimento alle metodologie applicative adottate nelle varie esperienze.

## Capitolo 1.

### L'applicazione della VAS nel contesto internazionale ed europeo

#### 1.1 Il processo di VAS in ambito internazionale

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), ormai, viene utilizzata in buona parte del mondo ed è ritenuta, a livello internazionale, uno strumento utile per influire sulla sostenibilità ambientale delle decisioni di tipo strategico e per contribuire alla costruzione di processi di pianificazione e programmazione sostenibili ed integrati. Il percorso, che ha portato a questa consapevolezza, è stato però lungo ed articolato e vi sono, tutt'oggi, alcune discordanze su cosa sia effettivamente una VAS (se un metodo, un processo od un concetto) e su come debba essere applicata ed integrata nelle decisioni programmatiche.

Alla fine degli anni '60, la comunità internazionale, nell'ambito di profondi cambiamenti politico-culturali ed alla luce di sempre più evidenti disparità sociali, alle quali si aggiungevano varie e diffuse forme di inquinamento ambientale, ha iniziato a porsi la questione della "compatibilità" del modello di sviluppo adottato dai Paesi industrializzati con la diffusione della giustizia sociale e la salvaguardia dell'ambiente.

Nel 1972, a Stoccolma, si è svolta la prima conferenza ONU sull'uomo e sull'ambiente, in cui viene istituito l'UNEP (United Nations Environment Programme); nello stesso anno viene pubblicato il saggio elaborato dall'MIT (Massachusetts Institute of Technology), per conto del Club di Roma, "Limits to growth" che segna una svolta nella cultura e nella consapevolezza collettiva, affermando che il nostro modo di sfruttare le ricchezze naturali non è compatibile con la loro capacità di rigenerarsi. Nella comunità internazionale inizia ad emergere la necessità di immaginare un nuovo modello di sviluppo su scala globale fondato sulla democrazia, la libertà, la giustizia e la solidarietà, strutturato all'interno dei limiti ecologici del pianeta.

Nel 1987 alla Conferenza di Stoccolma, la Commissione dell'ONU sullo Sviluppo e sull'Ambiente, ha prodotto il "Rapporto Brundtland" (Our Common Future), che introduce e cerca di definire il concetto di "sviluppo sostenibile"

come uno “sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Questa definizione richiama con chiarezza gli aspetti intra ed inter-generazionali, ponendo al tempo stesso in evidenza la fondamentale questione riguardante la necessità di trovare un equilibrio tra le esigenze socio-economiche e la tutela dell’ambiente.

Ha così inizio un periodo nel quale la comunità internazionale tenta di declinare il concetto di “sviluppo sostenibile” sul piano delle politiche da attuare. Si susseguono importanti eventi internazionali: dal Summit della Terra di Rio de Janeiro delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo del 1992 fino al Summit ONU sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, nel quale vengono elaborati i Millennium Goals, obiettivi comuni nel “Piano di Implementazione” per lo sviluppo sostenibile.

In occasione del Vertice di Rio de Janeiro del 1992, la comunità internazionale riconosce la necessità di migliorare l’accesso alle informazioni, la partecipazione pubblica ai processi decisionali ed una maggiore equità e giustizia in materia ambientale. A questi temi si accompagna il riconoscimento (Principio 17) che, nel caso la realizzazione di un progetto potesse avere un impatto ambientale significativo, debba essere assicurato lo svolgimento di una procedura di valutazione di impatto ambientale. Il tema dello sviluppo sostenibile viene così affiancato al tema della valutazione delle politiche da attuare.

Nel giugno del 1998 viene adottata la Convenzione di Aarhus, della Commissione Economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE), sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale. Essa richiama il primo principio della Dichiarazione di Stoccolma sull’ambiente umano ed il decimo principio della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull’ambiente e lo sviluppo e costituisce una nuova tipologia di accordo ambientale, che lega i diritti ambientali ai diritti umani e riconosce il nostro obbligo verso le generazioni future. Stabilisce, inoltre, che l’obiettivo dello sviluppo sostenibile può essere raggiunto soltanto tramite il coinvolgimento dei portatori di interesse, collega l’accountability di governo con la protezione ambientale e stabilisce un nuovo processo per la partecipazione del pubblico nelle negoziazioni e nell’implementazione degli accordi internazionali.

In particolare, gli articoli 7 ed 8 si riferiscono espressamente alla partecipazione del pubblico a piani, programmi e politiche in materia ambientale ed all’elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale. Vi si afferma che devono essere stabilite “le disposizioni pratiche e/o le altre disposizioni atte a consentire al pubblico di partecipare all’elaborazione di piani e programmi in materia ambientale in un quadro trasparente ed equo, dopo avergli fornito le informazioni necessarie” e che venga promossa “in una fase adeguata e quando tutte le alternative sono ancora praticabili, l’effettiva partecipazione del pubblico all’elaborazione,

ad opera delle autorità pubbliche, di regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull’ambiente”. In base all’articolo 8, i risultati della partecipazione del pubblico devono essere presi in considerazione nella misura più ampia possibile. In questo caso, dunque, al tema della valutazione delle politiche si affianca l’esigenza della partecipazione dei cittadini.

Nel 1999 viene quindi elaborata la Convenzione Espoo sulla valutazione d’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero; la Convenzione stabilisce l’obbligo per gli stati di effettuare una valutazione di impatto ambientale per alcune attività e l’obbligo di notifica e consultazione su progetti di grandi dimensioni, che potrebbero avere degli impatti ambientali significativi transfrontalieri.

Tali principi vengono ripresi e rafforzati successivamente con il Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (WSSD), nel 2002.

Nel Consiglio di Goteborg del 2001, inoltre, si afferma che “la Strategia dell’Unione Europea per lo sviluppo sostenibile è basata sul principio secondo cui gli effetti economici, sociali e ambientali di tutte le politiche dovrebbero essere esaminati in modo coordinato e presi in considerazione nel processo decisionale”.

L’evoluzione delle politiche nazionali e comunitarie ha, quindi, posto una crescente enfasi sul tema dell’integrazione ambientale nelle politiche di settore e questo ha portato, nel 2003 a Kiev, all’approvazione, da parte delle Nazioni Unite, del “Protocollo sulla Valutazione di Impatto Ambientale Strategica”, che ripercorre sostanzialmente i contenuti della Direttiva europea sulla valutazione ambientale di piani e programmi (Direttiva 2001/42/CE).

Esso intende contribuire allo sviluppo sostenibile attraverso l’integrazione dell’ambiente, inclusi gli aspetti sanitari, nella preparazione di piani e programmi e, con particolari modalità, di politiche e atti normativi. Riconosce, infatti, “l’importanza di integrare le considerazioni ambientali e sanitarie nella preparazione e nell’adozione di piani e programmi e, ove appropriato, nella programmazione e nella legislazione” ed afferma che la valutazione ambientale strategica debba avere un ruolo importante nella preparazione e nell’adozione di tali piani e programmi.

L’obiettivo del Protocollo è di ottenere un livello elevato di tutela dell’ambiente e della salute, mediante i seguenti provvedimenti:

- garantire che, nella preparazione di piani e programmi, si tenga conto pienamente delle considerazioni ambientali e sanitarie;
- contribuire alla considerazione delle questioni ambientali e sanitarie nell’elaborazione programmatica e legislativa;
- istituire procedure chiare, trasparenti ed efficaci per la valutazione ambientale strategica;
- prevedere la partecipazione del pubblico alla valutazione ambientale strategica;

- integrare in tal modo le questioni ambientali e sanitarie nelle misure e negli strumenti a favore dello sviluppo sostenibile.

Al suo interno viene data una definizione di Valutazione Ambientale Strategica che comprende anche gli effetti sanitari: “per valutazione ambientale strategica s’intende la valutazione dei probabili effetti ambientali e sanitari, che comprende la determinazione dell’ambito di un rapporto ambientale e la preparazione dello stesso, la realizzazione della partecipazione e della consultazione del pubblico e la presa in considerazione del rapporto ambientale e dei risultati della partecipazione e della consultazione del pubblico in un piano o programma”.

Il Protocollo individua i piani e programmi ai quali può essere applicata la valutazione e stabilisce che ciascun paese determini, sulla base dei criteri riportati nell’Allegato III del Protocollo, se tali piani e programmi possano avere effetti significativi sull’ambiente e sulla salute, attraverso un esame caso per caso, oppure specificando le differenti tipologie di piani e di programmi, oppure combinando queste due impostazioni.

Viene definita, inoltre, l’elaborazione di un Rapporto Ambientale che “individua, descrive e valuta i probabili effetti ambientali e sanitari significativi derivanti dall’applicazione del piano o del programma e le alternative ragionevoli esistenti”. Il processo di valutazione deve poi garantire:

- la consultazione delle autorità ambientali e sanitarie;
- la partecipazione del pubblico;
- le consultazioni transfrontaliere, qualora una Parte di origine ritenga che l’attuazione di un piano o di un programma possa avere effetti transfrontalieri significativi sull’ambiente o sulla salute, o qualora ne faccia richiesta una Parte, che possa essere significativamente interessata da tali effetti;
- il monitoraggio degli effetti ambientali e sanitari significativi dell’attuazione dei piani e dei programmi adottati, al fine, tra l’altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti ed essere in grado di adottare le misure correttive che ritiene opportune.

Il Protocollo assegna un’ enfasi particolare, nell’ambito degli impatti ambientali considerati, alla considerazione degli impatti sanitari; tutto ciò riflette il coinvolgimento della Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) nel negoziato e la volontà politica espressa in tale direzione dalla Conferenza su ambiente e salute tenutasi, a livello ministeriale, a Londra nel 1999.

Nel Protocollo, oltre alla Conferenza di Londra, vengono richiamate alcune Convenzioni e Conferenze internazionali, quali la Convenzione Espoo, la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg e la Convenzione di Aarhus, alle quali il Protocollo si appoggia e fa riferimento.

Nel 2007 è stato pubblicato, dall’UNECE e dal Regional Environmental Cen-

ter for Central & Eastern Europe, un Manuale di attuazione del Protocollo, “Protocol on SEA – Resource manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment”.

Nel manuale viene descritta in termini generali la valutazione ambientale strategica descrivendone poi nello specifico anche le modalità di applicazione; vi si afferma che l’obiettivo di tale valutazione è “to ensure that environmental considerations inform and are integrated into strategic decision-making in support of environmentally sound and sustainable development”<sup>1</sup>.

Le fasi dalle VAS descritte dal Protocollo sono le seguenti (art. 6-12):

- Scoping per determinare i contenuti del rapporto ambientale;
- Rapporto ambientale;
- Partecipazione pubblica;
- Consultazione delle autorità ambientali e sanitarie;
- Consultazioni transfrontaliere;
- Decisione ed adozione del piano o programma;
- Monitoraggio degli effetti.

Inoltre, il Manuale riporta alcuni metodi e strumenti utili per la valutazione ambientale strategica, di cui una sintesi è riportata nella figura di seguito.

<sup>1</sup> “Al fine di garantire che le considerazioni ambientali informino e siano integrate nel processo decisionale strategico a sostegno di uno sviluppo sostenibile ed ecocompatibile”.

Analytical Tool	Application within the SEA process					Key features				
	Identification of issues and impacts	Analysis context and baseline	Contributing to the development of alternatives	Assesments of impacts	Comparing options for decision-making	Demand for data	Cost and time requirements	Transparency for public	Ability for cope with uncertainties	Ability to address health issues
Enviromental scan, and legal and policy reviews	✓	✓				○	\$	⊕		XX
SWOT analysis	✓	✓			✓	○	\$	⊕	•	XX
Checklists	✓					○	\$	⊕	•	X
Matrices	✓		✓	✓	✓	○	\$	⊕	•	X
Decision trees, impact networks	✓	✓			✓	○	\$	⊕		XX
Overlay maps and GIS	✓	✓	✓	✓	✓	○○	\$\$	⊕		X
Trends analysis or extrapolation		✓		✓		○	\$	⊕	•	X
Collective expert judgement	✓	✓	✓	✓	✓	○	\$	⊕	•	XX
Modelling			✓	✓		○○	\$\$	⊕	•	X
Scenario building	✓		✓			○○	\$\$	⊕	•	XX
Life-cycle Assessment	✓	✓	✓	✓	✓	○○	\$\$	⊕		
Cost/Benefit Analysis			✓	✓	✓	○○	\$\$	⊕		
Multi-criteria analysis			✓	✓	✓	○○	\$\$	⊕	•	X
<b>Key:</b> Application                    ✓            Applicable Demand for data            ○            Less ○○          More Cost and time requirements    \$            Lower \$\$          Higher Transparency for public        ⊕            Low ⊕            Moderate ⊕            High										

Strumenti analitici applicabili alla VAS

Fonte: "Protocol on SEA", United Nations Economic Commission for Europe and Regional Environmental Center for Central & Eastern Europe, 2007

Anche la Banca Mondiale, con l'adozione della "World Bank Environment Strategy" nel 2001, riconosce la Valutazione Ambientale Strategica come un passaggio chiave per integrare l'ambiente nelle decisioni politiche e nei processi di pianificazione, in una loro fase preliminare, e portare avanti un forte impegno per l'uso della VAS come uno strumento per lo sviluppo sostenibile.

Nel 2004, inoltre, la Banca Mondiale approva ed aggiorna le politiche per gli aiuti allo sviluppo, nelle quali la VAS, insieme ad altri strumenti, viene considerata un mezzo per valutare i probabili effetti sulle risorse ambientali dei paesi richiedenti gli aiuti e per comprendere la capacità di gestione di questi effetti da parte delle istituzioni di tali paesi.

La Valutazione Ambientale Strategica viene applicata per tre diverse attività della Banca Mondiale: crediti per le politiche di sviluppo, crediti per gli investimenti ed attività analitiche e consultive.

In ambito internazionale è interessante citare l'esperienza degli Stati Uniti, in cui, già dal 1970 nel National Environmental Poliy Act (NEPA), si parla di valutazione dell'impatto ambientale delle leggi con qualche effetto sull'ambiente.

L'organismo predisposto ad effettuare le valutazioni ambientali delle leggi e delle principali azioni federali è, insieme all'Agenzia per la protezione dell'ambiente (Environmental Protection Agency – EPA), l'Ufficio Esecutivo del Consiglio sulla Qualità dell'Ambiente (Executive Office of the Council on Environmental Quality – CEQ), istituito dal NEPA.

Il NEPA richiede alle agenzie federali di integrare i valori ambientali nei processi decisionali, considerando sia il possibile impatto delle azioni proposte, sia le alternative alle suddette azioni. Stabilisce, quindi, l'obbligo, per le agenzie del Governo federale, di sottoporre a valutazione ambientale (Environmental Impact Statement – EIS) ogni proposta di legislazione o altra azione che potrebbe causare effetti sull'ambiente. Non prevede, quindi, una distinzione tra la valutazione dell'impatto di politiche, piani (VAS) e la valutazione dei progetti (VIA); per entrambi i casi è prevista l'applicazione della stessa procedura.

Ai sensi del Regolamento CEQ, per l'applicazione delle procedure previste dal NEPA, lo studio di impatto ambientale su una proposta deve essere realizzato in tempi tali da poterlo includere in ogni parere o rapporto relativo alla proposta stessa; anche in questo caso, quindi, le valutazioni ambientali devono essere integrate nei processi di pianificazione fin dalle prime fasi.

La procedura definita dal NEPA, nella legislazione del 1978, precede tre possibili schemi procedurali, in base alla rilevanza dei possibili effetti ambientali dell'azione da valutare:

1. Categoria di esclusione per le azioni minori che non richiedono approfondimenti sul piano ambientale;
2. Bozza e Redazione Finale del Bilancio di Impatto Ambientale per le azioni che comportano un significativo impatto ambientale negativo: è la proce-

dura maggiormente dettagliata in cui la Bozza compara le alternative proposte, viene utilizzata per decidere come procedere su ogni alternativa, incorpora i pareri del pubblico e delle agenzie sul processo decisionale e il Rapporto Finale documenta quali alternative sono state scelte, motivando la scelta fatta;

3. Valutazione Ambientale, con l'eventuale determinazione di Nessun Impatto Significativo: lo scopo della Valutazione è determinare con sufficiente evidenza se l'azione valutata debba essere sottoposta a Bilancio di Impatto Ambientale o se si ritiene che non comporti Nessun Impatto Significativo. In questo ultimo caso, la documentazione riporta le ragioni della decisione e viene resa disponibile per il pubblico.

Anche il Canada presenta un sistema consolidato di valutazione delle politiche ambientali, con la costituzione, nel 1992, dell'agenzia di Valutazione Ambientale Canadese e l'approvazione della "Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals", che prevede l'obbligo di valutare gli effetti ambientali di tutte le proposte di politiche, piani e programmi di competenza del governo.

Tale Direttiva, aggiornata nel 1999 e nel 2004, prevede che la valutazione debba essere svolta dai dipartimenti e dalle agenzie federali, quando si verificano entrambe queste due condizioni:

- la proposta deve essere sottoposta all'approvazione da parte di uno Ministero o dal Governo;
- l'implementazione della proposta potrebbe avere importanti effetti ambientali, positivi o negativi.

La valutazione si sviluppa secondo due fasi principali:

1. Verifica Preliminare, con la quale, durante il processo di definizione della proposta, si deve verificare se l'implementazione della stessa potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente, valutando i fattori di impatto sia diretti sia indiretti. Se dalla verifica preliminare emerge che si potrebbero avere effetti ambientali o se è presente una buona dose di incertezza o di rischio associato alla proposta, dovrà essere avviata l'analisi degli effetti ambientali; in caso contrario, non è richiesta nessun tipo di analisi aggiuntiva;
2. Analisi di Dettaglio degli effetti ambientali, da attuare sulle diverse alternative proposte ed in modo iterativo, per renderla completamente integrata nel processo di definizione della politica. Questa analisi non costituisce necessariamente un processo lineare: la proposta può evolvere, anche a causa dei risultati preliminari riportati dall'analisi ed i cambiamenti subiti dalla proposta dovrebbero essere esaminati per valutare se l'impatto ambientale sia variato in seguito ad essi.

Le fasi della procedura di analisi sono le seguenti:

- Planning/scoping: in questa prima fase verranno individuati tutti gli aspetti

della proposta (incluse le alternative) da valutare e tutte le componenti ambientali che potrebbero subire degli effetti;

- Consultazione dei portatori di interesse e del pubblico;
- Descrizione della proposta;
- Descrizione dell'ambiente: vengono descritte le matrici ambientali (biofisica, sociale, economica e culturale) che potrebbero essere influenzate dalla proposta;
- Analisi degli effetti: deve essere eseguita per ogni alternativa proposta e devono essere considerati sia gli effetti negativi sia quelli positivi, sia gli effetti diretti sia quelli indiretti e cumulativi. L'analisi si concentra sugli impatti biofisici, ma vengono considerati anche gli impatti sociali, economici e culturali. L'analisi degli effetti segue tre passaggi chiave: identificazione delle possibili interazioni, descrizione dei possibili impatti, determinazione della significatività degli impatti individuati;
- Mitigazione/miglioramento: vengono individuate delle azioni per ridurre gli impatti negativi e migliorare gli effetti positivi della proposta;
- Conclusioni e raccomandazioni: vengono descritti gli impatti residui, quelli, cioè, che permangono nonostante le misure di mitigazione e/o miglioramento individuate e viene descritto come sono stati presi in considerazione gli aspetti ambientali durante la stesura della proposta;
- Follow-up: le misure di follow-up dovrebbero monitorare e rispondere agli effetti ambientali derivati dall'implementazione della proposta e/o garantire che tale implementazione supporti gli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- Rapporto di valutazione: deve essere redatto il rapporto di valutazione, che deve includere tutti i passaggi effettuati nella valutazione;
- Dichiarazione pubblica: quando è stata effettuata un'analisi di dettaglio, è richiesta una dichiarazione pubblica sugli impatti ambientali della proposta valutata; essa deve dimostrare che la componente ambientale è stata integrata nel processo decisionale.

La valutazione deve essere avviata fin dalle prime fasi di elaborazione delle proposte, prima che vengano assunte decisioni irreversibili; la valutazione in questo modo risulta pienamente integrata nel processo di sviluppo delle politiche, dei piani e dei programmi.

### *1.2. Il processo di VAS in ambito europeo*

Nella Comunità europea la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente è stata introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, detta Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001. Essa ha rappresentato un importante passo avanti nel contesto del diritto ambientale europeo; con tale procedura vengono, infatti, introdotti

i temi ambientali all'interno delle decisioni politiche e, più precisamente, si vuole assicurare che le implicazioni ambientali delle decisioni vengano prese in considerazione prima che tali decisioni siano approvate, in modo tale che le conseguenze ambientali di alcuni piani e programmi vengano identificate e stimate durante la loro preparazione e prima della loro adozione.

Nella Direttiva si prevede che, in una procedura di valutazione l'analisi riguardi sia la valutazione degli effetti sull'ambiente (diretti, secondari, sinergici, a breve e a lungo termine), sia la valutazione della coerenza e della pertinenza dei piani e programmi rispetto agli obiettivi di sostenibilità. L'obiettivo primario di tale Direttiva è, infatti, quello di garantire "un elevato livello di protezione dell'ambiente e di 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, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione di determinati piani e programmi che possano avere effetti significativi sull'ambiente" (art.1).

Il processo, che ha portato alla stesura ed all'approvazione di tale Direttiva, è nato dall'esigenza di estendere la valutazione ambientale ai piani progettuali, per considerare tutti gli aspetti rilevanti indotti da una modificazione ambientale e prevenirne così in modo più efficiente i danni ambientali.

Già il primo programma di azione ambientale della Commissione Europea (Environmental Action Plan – EAP) del 1973 sottolineò l'importanza della VIA estesa a tutti i piani per prevenire i danni ambientali prima della progettazione delle opere; tale problematica trovò poi soluzione nel 1985 con la Direttiva sulla VIA 85/337/EEC, che stabilì le norme di redazione e valutazione delle procedure di VIA per il livello progettuale. Successivamente, il Terzo Programma di Azione Ambientale della Commissione Europea del 1987 si impegnò ad estendere la Valutazione di Impatto Ambientale alle politiche, ai piani ed alla loro implementazione, sulla base delle procedure previste dalla Direttiva sulla VIA.

La direttiva 85/337/CEE ispirerà la stesura della Convenzione di Espoo del 1991, entrata in vigore nel 1997, concernente la Valutazione di Impatto Ambientale in un contesto transfrontaliero; la procedura prevede modalità di informazione e partecipazione del pubblico del Paese "interessato negativamente dal progetto", nonché delle autorità competenti e raccomanda di estendere i principi della VIA progettuale anche alle politiche, ai piani ed ai programmi.

Nel 1993, un rapporto quinquennale della Commissione, sull'applicazione e sull'efficacia della Direttiva VIA degli Stati Membri, mostrava come molte decisioni fossero state definite al di sopra del livello progettuale e come ciò ponesse, quindi, alcune limitazioni alla procedura di VIA. Per considerare tutti gli aspetti rilevanti indotti da una modificazione ambientale occorre, quindi, introdurre una valutazione ambientale che valutasse i processi decisionali e di programmazione e non soltanto i progetti adottati.

Nel 1995 la Commissione Europea ha, quindi, cominciato a lavorare su una

Direttiva per la Valutazione Ambientale Strategica che dopo un articolato iter istruttorio è stata adottata formalmente dal Consiglio nel 2001.

Infine, l'adozione della Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile ("A Sustainable Europe for a Better World", anno 2001) e del Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" (2001) da parte della Commissione e del Consiglio dei Ministri Europei, ha sancito definitivamente l'impegno a fare sì che tutte le politiche settoriali siano improntate ai principi della sostenibilità ed ha sottolineato la necessità di affrontare questa sfida, progettando una politica europea integrata, che guardi all'insieme dei problemi.

Con il Sesto programma d'azione per l'ambiente, l'Unione Europea definisce le priorità e gli obiettivi della politica ambientale europea fino al 2010 ed oltre, e descrive in modo particolareggiato i provvedimenti da adottare per contribuire alla realizzazione della strategia in materia di sviluppo sostenibile da essa elaborata.

Al suo interno è richiamata esplicitamente la necessità di promuovere l'integrazione ambientale nelle politiche di settore, nei piani e nei programmi, attraverso procedure di valutazione della sostenibilità. Per integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, il Programma propone di istituire ulteriori meccanismi di integrazione, applicare le disposizioni del trattato sull'integrazione, sviluppare indicatori per controllare il processo di integrazione ed integrare la pianificazione sostenibile nella politica regionale comunitaria.

Nella Direttiva 2001/42/CE si stabilisce che "[...] per «valutazione ambientale» s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;" (art.2b).

La procedura di VAS vuole essere uno strumento per verificare la validità di politiche, piani e programmi, la loro rispondenza ai criteri di sostenibilità ambientale e la pressione generata sul territorio interessato dalla politica, dal piano o dal programma adottato. Per fare ciò la VAS deve integrarsi quanto prima nel processo decisionale, prima che la decisione sia presa: l'oggetto della VAS, quindi, non è il valutare le implicazioni di una decisione, che verrà presa al termine del processo decisionale, ma il processo decisionale stesso.

La VAS non viene considerata come una procedura che accompagna o completa il processo di definizione del piano o programma, ma come un processo che modifica il modo stesso di pianificare e programmare lo sviluppo del territorio, dove il piano o programma si connota più come una struttura di riferimento per l'azione che come progetto e la sua valutazione attiene più che ai soli esiti, alla natura e dinamica negoziale che lo caratterizza dalla fase di preparazione a quella di attuazione.