

# VAS - Valutazione Ambientale Strategica Documento di Scoping



Processo di valutazione  
del Documento di Piano del PGT  
del Comune di Nembro

giorgiobaldizzonestudio.





Comune di Nembro



**Piano di Governo del Territorio  
- Valutazione Ambientale Strategica -  
Documento di Scoping**

Eugenio Cavagnis - sindaco  
arch. Mariarosa Perico - assessore al territorio  
Vincenzo De Filippis - segretario comunale

AUTORITA' PROCEDURALI V.A.S.  
Arch. Giorgio Baldizzone - responsabile  
arch. Domenico Leo - autorità procedente  
ing. Sebastiano Moioli - autorità competente

UFFICIO DI PIANO  
arch. Domenico Leo - progettista  
geom. Manuela Seno e urb. Silvia Placchi - co-progettisti

arch. Carlo Peraboni (coordinamento scientifico) e arch. Viviana Rocchetti  
DiAP - Politecnico di Milano

STUDIO SISMICO e ADEGUAMENTO STUDIO GEOLOGICO  
Comunità Montana Val Seriana  
geol. Michela Pecchio e geol. Gianluigi Nozza

STUDIO SULLA CICLABILITA' E PEDONABILITA'  
ing. Marco Passigato

V.A.S. E PROCESSO PARTECIPATIVO  
arch. Giorgio Baldizzone - responsabile  
geol. Annarita Glielmi

**Elenco delle associazioni di categoria e dei professionisti  
che, attraverso la presenza agli incontri pubblici ,  
hanno contribuito alla stesura del seguente documento**

Coordinamento Liberi professionisti  
arch. Barcella Raffaele in qualità di presidente

Associazioni di categoria  
CONFINDUSTRIA  
e le aziende:  
F.Ili Gandossi acciaierie elettriche s.p.a., Delesco Nembro, Persico s.p.a.

Associazioni di volontariato  
Consulta del volontariato  
Rete Radiè Resch  
Amici di san Faustino  
Caritas  
San Vincenzo  
Team Morotti  
Gruppo famiglia  
A porte aperte  
A.C.L.I. Circolo di Nembro  
Delesco Nembro

Comitati di quartiere  
Comitato del Centro – Anna Ghilardi in qualità di presidente  
Comitato di Gavarno – Franco Bertocchi in qualità di presidente  
Comitato di San Faustino – Giacomo Brusamolino in qualità di presidente  
Comitato di San Nicola – ing. Sebastiano M oioli in qualità di presidente  
Comitato di Viana – Abele Andreani in qualità di presidente

**Un ringraziamento particolare a tutti i cittadini che, grazie alla loro partecipazione alle passeggiate di quartiere e alla compilazione dei questionari, hanno fornito un quadro completo delle esigenze da soddisfare e delle problematiche da risolvere nel Comune di Nembro.**

## indice

Premessa: finalità del Documento 8



## Parte Prima Metodologia

1.1. Valutazione Ambientale Strategica e Direttiva Europea	12
1.2. Fondamenti teorici	15
1.3. VAS non solo strumento di valutazione	19
1.4. Oggetto della valutazione	21
1.5. Legge Regionale 12/05 e tripartizione del PGT	23
1.6. Documento di Piano	26
1.7. Art. 8 della L.R. 12/05 e contributo della VAS al processo di Piano	29
1.8. VAS, Documento di Piano e valutazione degli ambiti di trasformazione	31
1.9. VAS e monitoraggio	33
1.10. Ultimi sviluppi normativi	34
1.11. Principali fasi previste per il processo di VAS	35
1.12. Riferimenti e criteri utilizzati	38
1.13. Elenco degli elaborati e delle attività per la VAS	39



## Parte seconda Quadro conoscitivo

2.1. Inquadramento	42
2.2. Ambito territoriale	54
2.3. Quadro conoscitivo cartografico	56
2.4. Schede tematiche	63
2.5. Sintesi delle criticità	141



## Parte terza

### Quadro partecipativo

3.1. Centralità del processo partecipativo	146
3.2. “Passeggiate di Quartiere”	150
3.3. Workshop	166
3.4. Questionari delle Passeggiate di Quartiere	



## Parte quarta

### Quadro progettuale e valutativo

4.1. 50 anni di pianificazione a Nembro	224
4.2. Atto di Indirizzo	235
4.3. Obiettivi generali e specifici e matrice di coerenza interna	243
4.4. Scenari e matrice delle alternative	249

# Premessa: finalità del Documento

In ambito regionale i contenuti e le procedure in materia di Valutazione Ambientale Strategica sono fissati soprattutto dagli *Indirizzi Generali per la Valutazione Ambientale Strategica* approvati con Deliberazione del Consiglio Regionale 13 marzo 2007, n. 8/351 e dalla *Deliberazione di Giunta Regionale 27 dicembre 2007, n. 8/6420*. Quest'ultima, al punto 2 del dispositivo, stabilisce che i procedimenti di formazione e di approvazione di **piani/programmi già avviati** alla data di pubblicazione sul BURL della deliberazione stessa si concludono in conformità alle disposizioni in vigore al momento dell'avvio del procedimento stesso, ovvero secondo le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, della l.r. 12/2005.

Avendo avviato il procedimento precedentemente, questa Amministrazione non è tenuta a seguire i suddetti Indirizzi. Si è ritenuto comunque di acquisire elementi informativi volti a costruire un quadro condiviso, per quanto concerne i limiti e le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e ad acquisire i pareri dei soggetti interessati mediante una conferenza di valutazione preliminare.

La presente relazione rappresenta quindi il **Documento Strategico Preliminare** (con valore di "documento di scoping" ma per molti versi più completo ed approfondito) nell'ambito del percorso del processo integrato di Valutazione Ambientale Strategica dei Documenti di Piano dei PGT del Comune di Nembro, come previsto dalla LR. 12/05 relativa al governo del territorio e dai successivi atti normativi e di indirizzo sulla VAS della Regione Lombardia.

Questa VAS, deve essere intesa come una concreta occasione per dare l'avvio ad un circolo virtuoso di pianificazione e valutazione, uno strumento quindi che non si esaurisce in se stesso ma che nel tempo possa dare vigore all'applicazione degli obiettivi di piano e che possa rappresentare un reale aiuto alle Amministrazioni Comunali interessate per l'elaborazione e la gestione degli altri atti del PGT e dei piani attuativi.

Il presente documento preliminare ha lo scopo di **definire i principali elementi metodologici e di contenuto** per il successivo sviluppo degli elaborati e dei passaggi **del percorso di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** dei rispettivi **Documenti di Piano del PGT del Comune di Nembro**, in adeguamento alle indicazioni contenute nella **LR 12/2005** sul governo del territorio.

Nello sviluppo del documento si è fatto riferimento alle indicazioni contenute nella Direttiva Europea 2001/42/CE, nei documenti di linee guida attuativi della Direttiva e nel documento della Regione Lombardia Indirizzi per la valutazione ambientale di piani e programmi, documento attuativo dell'art 4 della LR 12/2005, approvato dal Consiglio Regionale nella seduta del 13 marzo 2007, e nei conseguenti indirizzi operativi contenuti nella delibera di Giunta Regionale n.6420 del 27.12.2007.

Nell'allegato 1A degli indirizzi operativi della Giunta regionale, che fornisce indicazioni operative di maggiore dettaglio sulla VAS dei PGT, è prevista la convocazione, all'avvio del lavoro di elaborazione del piano, di una **prima seduta della Conferenza di Valutazione** finalizzata a:

- **definire l'ambito di interesse geografico e le tematiche oggetto del piano**
- **individuare le principali criticità ambientali esistenti e le modalità per trattarle nel piano**

- **definire lo schema metodologico di lavoro, i contenuti e i dati del rapporto ambientale**

La prima seduta della conferenza viene svolta con l'ausilio di un **documento di scoping**, da predisporre secondo le indicazioni fornite nell'allegato 1A:

*scoping – conferenza di valutazione (prima seduta)*

*L'autorità procedente in collaborazione con l'autorità competente per la VAS predispongono un **documento di scoping**. Ai fini della consultazione il documento viene inviato ai soggetti individuati con l'atto formale reso pubblico, di cui al precedente punto 5.1, e presentato in occasione della prima seduta della conferenza di valutazione, occasione in cui si raccolgono osservazioni, pareri e proposte di modifica e integrazione.*

*Il documento di scoping contiene lo schema del percorso metodologico procedurale definito, una proposta di definizione dell'ambito di influenza del DdP e della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale.*

*(estratto deliberazione Giunta Regionale N. 8/6420 del 27 dicembre 2007, Determinazione della procedura per la Valutazione Ambientale di Piani e programmi/VAS- art. 4 L.R. n. 12/05, d.c.r. 351/2007)*

Il presente rapporto preliminare costituisce quindi il **documento di scoping** previsto dalla legge e contiene **gli elementi di base per avviare il lavoro con le autorità competenti sui temi ambientali, per mettere a fuoco gli aspetti prioritari e per delineare l'approccio metodologico da seguire.**

## Schema degli indirizzi regionali e dei contenuti del presente Documento

**ESTRATTO D.G.R. N.8/6420 DEL 27/12/07, DETERMINAZIONE DELLA  
PROCEDURA PER LA VALUTAZIONE AMBIENTALE DI PIANI E  
PROGRAMMI/VAS - ART. 4 L.R. N. 12/05, D.C.R. 351/2007**

**CORRISPONDENTI PARTI  
DEL PRESENTE DOCUMENTO**

*L'autorità procedente in collaborazione con  
l'autorità competente per la VAS  
predisporre un **documento di scoping**.*

*Ai fini della consultazione il documento viene inviato  
ai soggetti individuati con l'atto formale reso pubblico (...) e  
presentato in occasione della **prima seduta della  
conferenza di valutazione**, volta a raccogliere  
osservazioni, pareri e proposte di modifica e integrazione.*

**Soggetti individuati  
(vedasi lettera di convocazione)**

*Il documento di scoping contiene*

*lo schema del **percorso metodologico procedurale** definito,*

**Parte Prima  
Metodologia**

*una proposta di definizione dell'**ambito di influenza** del piano*

**Parte Quarta  
Quadro progettuale e valutativo  
e  
Parte Prima  
Metodologia (relativamente  
all'oggetto della valutazione)**

*e della portata delle **informazioni da includere**  
nel Rapporto Ambientale.*

**Parte Seconda  
Quadro conoscitivo**



# Parte Prima



# Metodologia

# 1.1

## Valutazione Ambientale Strategica e Direttiva Europea

L'obiettivo generale della Direttiva è 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 ... venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente"*.

La Direttiva stabilisce che *"per **valutazione ambientale** s'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..."*. La *valutazione "..." deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione..."*.

La Direttiva stabilisce che per *"rapporto ambientale"* si intende la parte della documentazione del piano o programma *"... 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 o programma"*.

I **contenuti del Rapporto devono** essere i seguenti (**Allegato I della Direttiva**):

<b>contenuti e obiettivi</b>	illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano ... e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi
<b>stato attuale dell'ambiente e opzione zero</b>	aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano ... ("opzione zero")
<b>caratteristiche ambientali delle aree</b>	caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
<b>problemi ambientali</b>	qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano ...
<b>obiettivi di protezione ambientale e loro considerazione</b>	obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano ..., e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi ed di ogni considerazione ambientale
<b>effetti significativi sull'ambiente</b>	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
<b>misure di annullamento, mitigazione e compensazione</b>	misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano ...
<b>scelta delle alternative</b>	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
<b>monitoraggio</b>	descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio
<b>sintesi non tecnica</b>	sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

La Direttiva prevede apposite **consultazioni**: *“la proposta di piano o programma e il relativo rapporto ambientale devono essere messe a disposizione delle autorità e del pubblico (una o più persone fisiche e le loro associazioni o gruppi) che devono poter esprimere il loro parere.”*

La Direttiva demanda agli Stati membri numerosi aspetti, quali ad esempio le autorità e i settori del pubblico da consultarsi, le modalità per l’informazione e la consultazione.

Assunta la decisione relativamente al piano o programma **le autorità e il pubblico devono essere informate e devono avere a disposizione**:

a. “il piano o programma adottato,

b. una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto ... del rapporto ambientale redatto .., dei pareri espressi ... nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate,

c. le misure adottate in merito al monitoraggio...”.

Per quanto riguarda il **monitoraggio**, la Direttiva stabilisce che occorre controllare:

“... gli effetti ambientali significativi ... al fine ... di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti ed essere in grado di adottare le misure correttive ... opportune”.

Tutti le fasi e gli aspetti visti sopra sono stati più volte presi in considerazione da approfonditi studi e manuali europei, a volte ben prima dell’entrata in vigore della Direttiva, dato che il dibattito sulla VAS è partito già negli anni ‘80. Ad esempio oltre ad esperienze internazionali, come ad esempio la metodologia proposta dalla Gran Bretagna dal Department of Environment, 1993, uno dei riferimenti concreti è il “Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell’Unione Europea” (Commissione Europea, DGXI Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione Civile, Agosto 1998).

La metodologia del Manuale ha il vantaggio di non risultare rigida e di essere quindi adattabile ad altre tipologie di piani. Il Manuale, ancor oggi estremamente valido per razionalità, semplicità ed efficacia, prevede una procedura articolata in sette fasi fra loro interconnesse.

Le sette fasi del Manuale UE (fig.1) sono le seguenti:

1. Valutazione dello stato dell’ambiente ed elaborazione dei dati di riferimento. Fornisce un’analisi della situazione in campo ambientale con riferimento alle risorse naturali nonché alla valutazione delle possibili interazioni positive e negative tra le risorse naturali e il piano oggetto di valutazione.
2. Obiettivi, finalità, priorità. Identifica gli obiettivi, le finalità e le priorità in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile da inserire nel piano, in base al risultato della valutazione dello stato dell’ambiente.
3. Bozza di proposta di piano e identificazione delle alternative. Inserisce nella bozza di piano gli obiettivi e le priorità ambientali accanto agli obiettivi di sviluppo, alle iniziative e alle alternative finalizzate al raggiungimento degli obiettivi.
4. Valutazione ambientale della bozza di piano. Valuta le implicazioni ambientali delle priorità di sviluppo e la coerenza della strategia prevista con le finalità di sviluppo sostenibile.
5. Indicatori in campo ambientale. Stabilisce gli indicatori ambientali che aiuteranno decisori e pubblico a comprendere le interazioni tra l’ambiente e il settore di sviluppo: è importante che gli indicatori siano quantificati in modo che possano descrivere nel tempo le variazioni.
6. Integrazione dei risultati della valutazione nella decisione definitiva. Orienta, utilizzando i risultati della valutazione, in direzione della sostenibilità la redazione del piano.
7. Monitoraggio e valutazione degli impatti. Il monitoraggio è l’attività di raccolta ed elaborazione delle

informazioni circa l'efficacia dell'attuazione del piano; l'attività di monitoraggio consente la valutazione dello scostamento tra obiettivi identificati e quelli conseguiti.

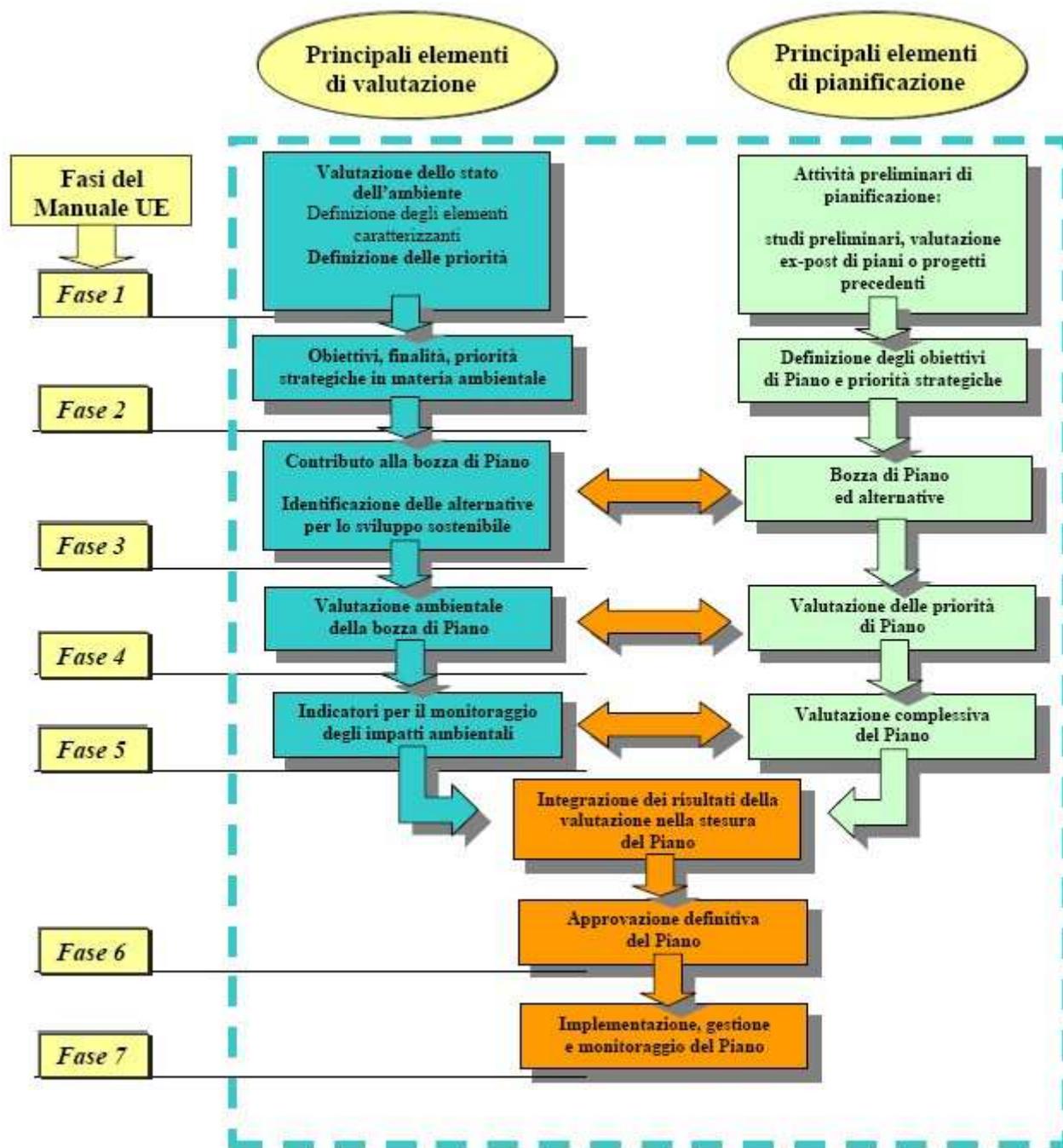


fig.1 - Le fasi del Manuale per la VAS dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali della UE, correlate ad un generico processo di pianificazione (fonte: Commissione Europea, DG XI Ambiente, 1998)

## 1.2

# Fondamenti teorici

La valutazione strategica cui si fa riferimento non riguarda le opere, come nella nota Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA), ma i piani e programmi, assumendo per queste caratteristiche più generali la denominazione di **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**. La **VAS**, nata concettualmente alla fine degli anni '80, è **un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di proposte pianificatorie**, finalizzato ad assicurare che queste vengano incluse in modo completo e considerate in modo appropriato, alla pari degli elementi economici e sociali all’interno dei modelli di “sviluppo sostenibile”<sup>1</sup>, **a partire dalle prime fasi del processo decisionale**. La VAS riguarda i **processi di formazione dei piani** più che i piani in senso stretto. **Si tratta quindi di uno strumento di aiuto alla decisione più che un processo decisionale in se stesso**.

Per definire in termini concreti la **VAS** occorre porre attenzione sull’aggettivo “**strategico**”, che la differenzia in modo sostanziale dalla **VIA**. Si prenda un **esempio** concreto: una **necessità del territorio di collegamento trasporti**: la **VIA** si pone il problema di verificare e mitigare gli impatti ambientali rispetto ad una decisione già assunta, ad esempio di una strada che collega un punto A ad un punto B; la **VAS** interviene a monte, giudicando come quel collegamento possa essere “strategicamente” risolto: strada, autostrada, ferrovia, ferrovia veloce, collegamento aereo, .... (il caso è reale e si riferisce al Piano Nazionale del Traffico della Germania).

**La VAS “permea” il piano e ne diventa elemento costruttivo, valutativo, gestionale e di monitoraggio**. È importante sottolineare che i processi decisionali politici sono fluidi e continui: **quindi la VAS deve intervenire al momento giusto del processo decisionale**. Occorre curarla, approfondendo gli aspetti tecnico-scientifici, ma senza perdere il momento giusto e renderla inutile anche se rigorosa, ricordando che **la VAS è uno strumento e non il fine ultimo**. Sempre più, negli ultimi tempi, l’attenzione si è spostata **dalla metodologia all’efficacia**: si può semplificare il modello concettuale<sup>2</sup> della formazione di un piano con e senza VAS nello schema seguente (fig.2).

---

<sup>1</sup> Secondo il Rapporto Brudtland, lo sviluppo “sostenibile” incorpora con pari dignità ed importanza sia gli aspetti economici, che quelli sociali, che quelli ambientali.

<sup>2</sup> Brown e Therivel (2000)



analisi dei bisogni e dei problemi del territorio a cui, tramite lo sviluppo di strategie e di visioni future, si da risposta con l'elaborazione del piano, piano che viene attuato attraverso una fase realizzativa di dettaglio e che porta, opportunamente monitorati, a dei risultati la cui valutazione dell'efficacia conduce al punto di partenza, con una nuova analisi dei bisogni e dei problemi (fig.4).

In effetti attualmente le esperienze di VAS evidenziano come questa non intervenga nella fase iniziale di sviluppo della visione strategica ma in un secondo tempo, quando le macro-decisioni sono già state assunte: E' quindi lecito chiedersi se questa valutazione si possa ancora chiamare "strategica".

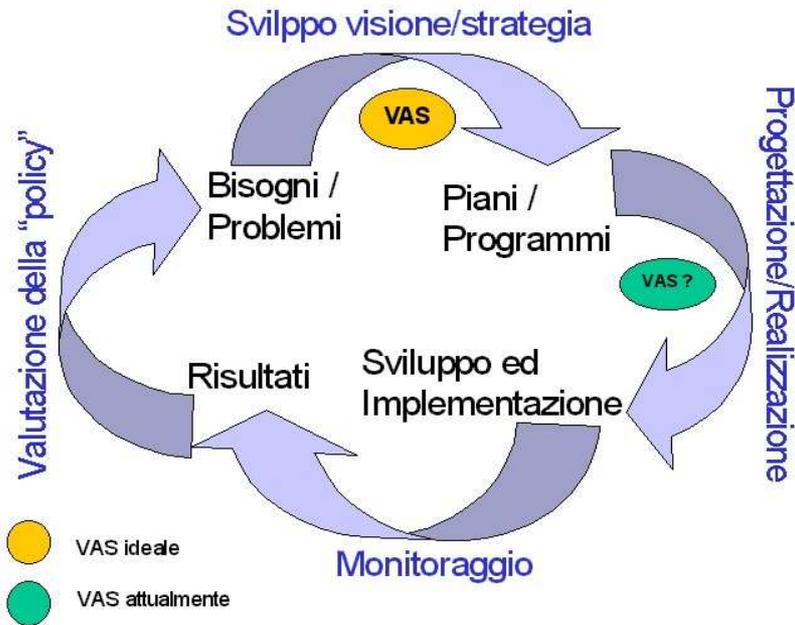


fig.4 - La VAS come processo circolare (fonte: Baldizzone/Van Dyck, 2004)

In effetti non ci si trova esattamente di fronte tanto ad un processo circolare quanto ciclico, dato che in un processo virtuoso non si dovrebbero ripetere mai gli stessi passi ma, attraverso tornate successive, il territorio dovrebbe aumentare la sua qualità attraverso un processo di miglioramento continuo (fig.5).



fig.5 - La VAS come processo ciclico (fonte: Baldizzone, 2002)

Spesso però il processo ciclico è dichiarato ma non effettivo, con una VAS che inizia dopo la fase di sviluppo



## 1.3

# VAS non solo strumento di valutazione

Nella elaborazione del Rapporto Ambientale e dei documenti e delle attività ad esso correlati ci si riferisce principalmente alle indicazioni fornite da:

- Direttiva Europea 2001/42/CE, nota come Direttiva sulla VAS,
- linee guida attuative della Direttiva
- documento della Regione Lombardia *Indirizzi per la valutazione ambientale di piani e programmi*, documento attuativo dell'art. 4 della LR. 12/2005, approvato dal Consiglio Regionale il 13/03/2007,
- indirizzi operativi contenuti nella delibera di Giunta Regionale n.6420 del 27/12/2007.

In relazione alla direttiva e alla normativa regionale e sue specificazioni, occorre sottolineare come entrambe evidenzino il concetto di integrazione tra strumento di piano e strumento di valutazione, affermando la necessità di una stretta integrazione tra i due percorsi, di pianificazione di valutazione ambientale<sup>3</sup>, con un percorso valutativo che incida e che potenzi lo strumento sottoposto a valutazione.

Una integrazione<sup>4</sup> che non termina con l'approvazione del piano ma continua anche nella successiva attuazione e gestione, attraverso la fase di monitoraggio, fino a comprendere l'intero ciclo di pianificazione.

Tale integrazione deve necessariamente assumere forme diverse, in funzione anche delle caratteristiche che il percorso decisionale assume localmente. Non è infatti possibile codificare in modo stretto una specifica metodologia di lavoro valida sempre e ovunque in quanto l'oggetto di valutazione, il piano, è cosa ben diversa da un progetto e, quindi anche la VAS differisce profondamente dalla Valutazione di Impatto Ambientale, in quanto le decisioni strategiche di piano sono assunte in contesti profondamente differenziati, con forti locali condizionamenti e principi di funzionamento.

La documentazione teorico-applicativa europea, nazionale e regionale<sup>5</sup> è concorde nell'affermare che metodologie e fasi devono adattarsi alle specificità della realtà locale, privilegiando l'efficacia del processo di VAS rispetto ad una teorica completezza del metodo, quindi sostenendo i risultati della VAS in termini di reale incidenza positiva sul PGT rispetto ad una formale e spesso ridondante completezza documentale.

---

<sup>3</sup> *"le condizioni stabilite dalla presente direttiva sono integrate nelle procedure in vigore negli Stati membri per l'adozione dei piani e dei programmi o nelle procedure definite per conformarsi alla presente direttiva" (art 4 c.2 della Direttiva)*

<sup>4</sup> *L'integrazione deve "...essere effettuata durante la fase preparatoria del piano..." (art 4 c.1 della Direttiva) e deve essere estesa all'intero ciclo di pianificazione, compreso il controllo degli effetti ambientali significativi conseguenti all'attuazione del piano (art 10 della Direttiva).*

<sup>5</sup> *"[il Rapporto Ambientale] contiene le informazioni di cui all'allegato 1 meglio specificate in sede di Conferenza di valutazione, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio [del piano/programma] e della misura in cui tali aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi dell'iter decisionali" (punto 5.10 del Documento Indirizzi Generali sulla valutazione ambientale strategica di Piani e Programmi della Regione Lombardia)*

Al contrario la VAS, se non viene vissuta come mero strumento di pura e, spesso, teorica valutazione<sup>6</sup>, può assumere una valenza propositiva che migliora e valorizza l'insieme dei classici strumenti dell'urbanistica fornendo una visione interdisciplinare e trasversale che spesso mancava e che comunque non era certamente né chiara né sistematica<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> La volontà di quantificare ad ogni costo qualsiasi elemento conduce spesso alla costruzione di un impianto valutativo di dettaglio basato su banche dati formalmente ineccepibili ma che, non fornendo livelli e soglie minimi e massimi, affondano il giudizio qualitativo dentro una massa di dati quantitativi che non forniscono un giudizio realistico sulla reale valutazione degli impatti.

<sup>7</sup> I criteri attuativi dell'art. 7 evidenziano l'approccio *“necessariamente interdisciplinare, fondato sulla valutazione delle risorse, delle opportunità e dei fattori di criticità che caratterizzano il territorio per cogliere le interazioni tra i vari sistemi ed i fattori che lo connotano sulla base dei quali dovranno definirsi obiettivi e contenuti del piano”* e sottolineano come *“... in questo senso l'integrazione della procedura di VAS nell'ambito della formazione del Documento di Piano rappresenta un elemento innovativo fondamentale”*.

## 1.4

# Oggetto della valutazione

La direttiva europea e la normativa regionale sottolineano due esigenze, da tenere in conto nel percorso di valutazione ambientale di un piano:

- la necessità di una stretta integrazione tra percorso di pianificazione e percorso di valutazione ambientale:  
*“le condizioni stabilite dalla presente direttiva sono integrate nelle procedure in vigore negli Stati membri per l’adozione dei piani e dei programmi o nelle procedure definite per conformarsi alla presente direttiva” (art 4 c.2 della Direttiva).*  
Il percorso di VAS deve essere visto principalmente come un’occasione per valorizzare e rafforzare le potenzialità dello strumento sottoposto a valutazione.
- l’integrazione tra i due percorsi non si esaurisce entro la fase di elaborazione e approvazione del piano, ma si deve estendere anche alle fasi di attuazione e gestione, di monitoraggio, fino a comprendere l’intero ciclo di pianificazione. L’integrazione deve  
*“...essere effettuata durante la fase preparatoria del piano...” (art 4 c.1)*  
e deve essere estesa all’intero ciclo di pianificazione, compreso il controllo degli effetti ambientali significativi conseguenti all’attuazione del piano (art 10).

A corollario di queste due enunciazioni si deve tenere in considerazione che la valutazione ambientale di un piano, per essere integrata e realmente efficace nei confronti del percorso di pianificazione, deve essere pensata in funzione delle caratteristiche che il percorso decisionale assume localmente.

Differentemente dalla valutazione d’impatto ambientale dei progetti, nel caso della valutazione di piani e programmi non è possibile definire metodologie di lavoro indipendenti dal contesto in cui vengono applicate. Le decisioni strategiche avvengono in contesti politici e normativi profondamente differenziati, che presentano anche tradizioni locali e regole molto radicate di funzionamento. Metodologie funzionali all’utilizzo in un dato contesto generalmente non sono utilizzabili in contesti locali diversi, anche se molto vicini geograficamente.

Un Rapporto Ambientale che voglia incidere sul processo decisionale deve innanzitutto occuparsi di studiare il processo decisionale, per comprenderne a fondo le peculiarità, e la natura e le caratteristiche del piano oggetto di valutazione, per valorizzarne le potenzialità.

I documenti teorici e applicativi prodotti ai vari livelli, europeo, nazionale e regionale, affermano che le metodologie e le fasi indicate devono sempre essere adattate alla realtà locale specifica, privilegiando l’efficacia del processo di VAS rispetto ad una presunta e teorica completezza del metodo di approccio.

*“[il Rapporto Ambientale] contiene le informazioni di cui all’allegato 1 meglio specificate in sede di Conferenza di valutazione, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio [del piano/programma] e della misura*

*in cui tali aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi dell'iter decisionali"*  
(punto 5.10 del Documento Indirizzi Generali sulla valutazione ambientale strategica di Piani e Programmi della Regione Lombardia)

Il lavoro di sviluppo della VAS del Documento di Piano rappresenta occasione per arricchire il percorso di pianificazione affiancando gli strumenti di valutazione agli strumenti classici dell'urbanista. Gli stessi criteri attuativi dell'art 7 sottolineano in modo esplicito l'approccio

*"necessariamente interdisciplinare, fondato sulla valutazione delle risorse, delle opportunità e dei fattori di criticità che caratterizzano il territorio per cogliere le interazioni tra i vari sistemi ed i fattori che lo connotano sulla base dei quali dovranno definirsi obiettivi e contenuti del piano".*

Ed aggiungono

*"... in questo senso l'integrazione della procedura di VAS nell'ambito della formazione del Documento di Piano rappresenta un elemento innovativo fondamentale".*

Questa prima VAS viene intesa come un'opportunità per sviluppare strumenti integrati di pianificazione e valutazione, che possano completare e dare forza applicativa al quadro degli obiettivi strategici. Un sistema di strumenti che potranno poi essere utilizzati come riferimento per l'elaborazione degli altri atti del PGT, dei piani attuativi, di meccanismi di perequazione, compensazione e premiali, e che soprattutto potranno essere di ausilio agli uffici per i successivi atti di attuazione e gestione del piano.

**La legge lombarda sul governo del territorio prevede che la VAS venga sviluppata sul Documento di Piano, e non sugli altri atti che costituiscono il PGT.** Questa è un'indicazione importante, da tenere in adeguata considerazione nella scelta della metodologia di valutazione più appropriata. Trattandosi del primo PGT e della prima VAS per i Comuni interessati, è opportuno comprendere bene come si articola e quale ruolo e significato assume il Documento di Piano all'interno del nuovo sistema di pianificazione comunale introdotto dalla LR 12/2005. Il PGT si discosta infatti in modo consistente, sia per i contenuti che per l'impostazione, dal precedente PRG.

Secondo la definizione data dalla LR 12/2005

*"il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso" (art 2 c.1).*

La nuova legge lombarda introduce quindi un sistema che si distacca consistentemente dalla tradizionale pianificazione urbanistica. Un sistema che, coerentemente con i principi di sussidiarietà introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, porta nelle modalità di rapporto tra piani a sostituire la tradizionale impostazione gerarchica a cascata con un insieme di accordi e concertazioni frutto di lunghi e pazienti tavoli negoziali.

**Il PGT è strutturato in tre documenti** che rispondono a differenti finalità e che, pur essendo interrelati, hanno anche un relativo grado di autonomia reciproca. In questo la legge lombarda si differenzia sostanzialmente dai modelli di pianificazione comunale proposti nelle leggi urbanistiche di altre regioni, dove è stato introdotto un legame stretto, tendenzialmente gerarchico, diretto e univoco, tra piano strutturale e piano operativo.

Nella legge lombarda i tre atti del PGT hanno finalità differenziate e si relazionano secondo principi di coerenza. La pianificazione comunale si attua attraverso il Piano delle Regole, il Piano dei Servizi e gli altri piani attuativi previsti dalla normativa vigente. Ognuno di questi strumenti gode di una relativa autonomia e separazione strumentale dagli altri, cosa che ne facilita il percorso autorizzativo e la snellezza operativa. Il Documento di Piano si occupa della definizione del quadro di coerenze entro le quali gli altri piani si devono muovere, ma la norma si è preoccupata di tenerlo separato dagli aspetti operativi, assegnandogli **un ruolo strategico ma giuridicamente non conformativo.**

# 1.5

## Legge Regionale 12/05 e tripartizione del PGT

Il Piano di Governo del Territorio (PGT) è un nuovo strumento urbanistico introdotto in Lombardia dalla Legge Regionale Lombarda n.12 dell'11 marzo 2005. Il PGT ha sostituito il Piano Regolatore Generale come strumento di pianificazione urbanistica a livello comunale e ha lo scopo di definire l'assetto dell'intero territorio comunale.

La legge lombarda si discosta notevolmente dall'usuale modello di pianificazione comunale utilizzato da altre Regioni, ossia dal legame stretto e gerarchico tra piano strutturale e piano operativo. Infatti secondo la LR. 12/05

*“il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio stesso” (art 2 c.1),*

inserendo quindi un impianto che si allontana fortemente dalla tradizione urbanistica.

L'impianto trasla i principi di sussidiarietà introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione in campo urbanistico, sostituendo nel rapporto tra i piani la classica gerarchia a cascata con un insieme di concertazioni derivanti da tavoli negoziali.

### **Il PGT si compone di 3 atti distinti:**

- **Documento di Piano**
- **Piano dei Servizi**
- **Piano delle Regole**

I tre atti hanno fini differenti e si relazionano secondo principi di coerenza. La pianificazione comunale trova attuazione tramite il Piano delle Regole, il Piano dei Servizi e gli altri piani attuativi disciplinati dalla normativa. Ciascuno di questi possiede una certa autonomia e divisione funzionale che ne facilita autorizzazione e operatività. Il Documento di Piano definisce il quadro di coerenze e di azione degli altri piani, ma senza aspetti strettamente operativi, assumendo un ruolo strategico giuridicamente non conformativo.

**Documento di Piano (DdP):** definisce il quadro generale della programmazione urbanistica anche in base a proposte pervenute da cittadini o da associazioni di cittadini. Questo significa che i cittadini sono chiamati a partecipare già nelle prime fasi del processo di elaborazione del PGT.

Il DdP contiene il quadro organizzato delle conoscenze e dei dati di base necessari per lo sviluppo delle strategie della pianificazione comunale, e deve quindi prevedere un lavoro di analisi del territorio comunale da tutti i punti di vista, inclusi quello geologico, ambientale, urbanistico, viabilistico, infrastrutturale, economico, sociale e culturale, oltre ad evidenziare eventuali beni storici o ambientali di particolare interesse, e ha inoltre lo scopo di definire e pianificare lo sviluppo della popolazione residente nel comune.

Tipicamente il DdP è il primo atto nella stesura del PGT. Non produce effetti diretti sul regime

giuridico dei suoli ed ha validità per un massimo di cinque anni, con quindi al minimo una verifica ad ogni mandato amministrativo.

Nell'articolazione del PGT, il Documento di Piano svolge due importanti ruoli strategici:

- quale riferimento principale per la strutturazione degli scenari evolutivi del comune, per la definizione degli obiettivi generali, per il coordinamento generale della pianificazione comunale (altri atti del PGT, piani attuativi, piani di settore);
- quale snodo tra pianificazione comunale e pianificazione sovracomunale, evidenziando come obiettivi ed azioni dei piani provinciali e regionali siano stati recepiti nella pianificazione comunale, e al contempo segnalando alla scala sovracomunale problemi e opportunità che si manifestano a scala comunale.

**Piano dei Servizi:** definisce le strutture pubbliche o di interesse pubblico di cui il comune necessita. Il Piano dei Servizi deve tenere conto della popolazione residente nel comune o che gravita in esso e di quella prevista in futuro dal documento di piano.

Il Piano dei Servizi tiene conto dei costi operativi delle strutture pubbliche esistenti e dei costi di realizzazione di quelle previste, si preoccupa della loro fattibilità e definisce la modalità di realizzazione dei servizi. Le indicazioni contenute nel piano circa le aree identificate come di interesse pubblico sono prescrittive e vincolanti per 5 anni dall'entrata in vigore del PGT e decadono qualora il servizio non sia inserito entro questo termine nel programma triennale delle opere pubbliche.

La Legge Regionale Lombarda n.12 del 11 marzo 2005 prevede che, per comuni inferiori a 20.000 abitanti, sia possibile redigere un piano dei servizi intercomunale.

**Piano delle Regole:** definisce la destinazione delle aree del territorio comunale e in questo al Piano Regolatore Generale. In particolare individua le aree destinate all'agricoltura, le aree di interesse paesaggistico, storico o ambientale e le aree che non saranno soggette a trasformazione urbanistica.

Il Piano delle Regole definisce anche le modalità degli interventi urbanistici sia sugli edifici esistenti che di quelli di nuova realizzazione. Questo significa che viene stabilito quanto costruire, come costruire e quali sono le destinazioni non ammissibili.



Le principali novità concettuali introdotte dal Piano del Governo del Territorio riguardano:

- la **partecipazione** dei cittadini. Il primo atto che l'Amministrazione Comunale è tenuta a fare quando decide di iniziare la stesura del PGT è informare la cittadinanza che il processo è iniziato. I cittadini o le associazioni di cittadini sono invitati già da questa fase a formulare proposte in merito. La differenza rispetto al Piano Regolatore Generale sta nel fatto che in quel caso i cittadini erano chiamati ad esprimersi solo dopo la prima adozione sotto forma di osservazioni al PGT già adottato.

- la **compensazione**. La compensazione è il principio secondo cui l'Amministrazione Comunale in cambio della cessione gratuita di un'area sulla quale intende realizzare un intervento pubblico può concedere al proprietario del suolo un altro terreno in permuta o della volumetria che può essere trasferita su altre aree edificabili. Questa volumetria è liberamente commerciabile. Ovviamente il privato può realizzare in proprio l'intervento pubblico stipulando un'apposita convenzione con l'Amministrazione Comunale. I commi 3 e 4 articolo 11 della suddetta legge 12 normano le possibilità di compensazione.

- la **perequazione**. Per perequazione urbanistica si intendono due concetti tra loro distinti. Il principio secondo cui i vantaggi derivanti dalla trasformazione urbanistica devono essere equamente distribuiti tra i proprietari dei suoli destinati ad usi urbani e il principio secondo cui questi vantaggi debbano essere condivisi con la comunità dotandola, senza espropri e spese, di un patrimonio pubblico di aree a servizio della collettività. Questo concetto è introdotto dal comma 2 articolo 11 della suddetta legge 12.

- l'**incentivazione urbanistica**. Qualora l'intervento urbanistico introduca rilevanti benefici pubblici aggiuntivi a quelli previsti è possibile incentivare l'intervento concedendo un maggior volume edificabile fino ad arrivare ad un aumento del 15%. In pratica il privato può chiedere all'Amministrazione Comunale una maggiorazione del volume assegnato dando in cambio qualche vantaggio per la cittadinanza. Questa possibilità è prevista dal comma 5 articolo 11 della suddetta legge 12.

## 1.6

# Documento di Piano

In sostanza la legge lombarda cerca di risolvere la difficile equazione tra coerenza e autonomia, immaginando un sistema costituito da diversi piani, che possano ciascuno operare in modo relativamente indipendente. Lo schema di articolazione del PGT in tre documenti risponde dunque al tentativo di coniugare due esigenze apparentemente contrapposte. Da un lato la necessità di disporre di strumenti operativi per muoversi in modo celere ed efficace, per fare fronte a problematiche specifiche o settoriali. Dall'altro, l'efficacia di azione dell'Amministrazione richiede anche una visione il più possibile unitaria e coordinata delle diverse azioni da intraprendere, e quindi la necessità di mantenere i tre strumenti entro un unico processo di pianificazione.

Si tratta di un sistema che ha nel Documento di Piano il suo legante, che deve costituire il punto di riferimento per una pianificazione comunale organica, ma che allo stesso tempo non deve condizionare la funzionalità operativa dei singoli piani attuativi.

Per impostare correttamente la VAS è necessario in particolare comprendere ruolo e caratteristiche del Documento di Piano, che dei tre atti che costituiscono il PGT rappresenta l'elemento inedito, e probabilmente anche una delle maggiori novità della nuova legge sul governo del territorio. Si tratta di uno strumento che presenta rilevanti potenzialità e che può giocare un ruolo di primo piano nella realizzazione degli obiettivi di mandato dell'Amministrazione. In grande sintesi si può affermare che nell'articolazione funzionale del PGT il Documento di Piano svolga due importanti funzioni strategiche:

- costituisce il punto di riferimento, la cabina di regia, per la definizione dello scenario di evoluzione del comune, e per la messa a punto degli obiettivi generali, e contiene le regole e gli strumenti per il coordinamento del complesso della pianificazione comunale, comprendente gli altri atti del PGT, i piani attuativi e i piani di settore;
- costituisce allo stesso tempo l'anello di congiunzione tra pianificazione comunale e pianificazione territoriale d'interesse sovracomunale, dando quindi evidenza di come gli indirizzi dei piani provinciali e regionali, e dei piani degli enti di settore, siano stati declinati nella pianificazione comunale, e portando allo stesso tempo all'attenzione del livello di area vasta le proposte o i problemi che sono emersi a livello comunale, ma che necessitano di un coordinamento con altri enti competenti.

Il Documento di Piano assume dunque il ruolo di snodo tra pianificazione comunale e pianificazione di area vasta. Non produce effetti diretti sul regime giuridico dei suoli ed ha validità massima quinquennale, richiedendo quindi almeno una verifica per ogni mandato amministrativo. Contiene inoltre il quadro organizzato delle conoscenze e dei dati di base necessari per lo sviluppo delle strategie della pianificazione comunale. La VAS non si applica agli altri due atti del PGT, ossia il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole, ed ha quindi a disposizione solamente il quadro conoscitivo del Documento di Piano.

Nell'impostare un metodo di valutazione si deve tenere conto delle caratteristiche del Documento di Piano sopra accennate. La natura strategica può costituire un limite ma anche una potenzialità.

Da un lato i dati necessari per un piano che non è conformativo possono non essere dettagliati a sufficienza per una trattazione quantitativa esauriente e puntuale dei fattori ambientali e degli impatti, almeno

secondo le indicazioni dell'allegato 1 della Direttiva Europea, ripreso come allegato 1 nella normativa regionale.

Dall'altro lato la necessità di avere una base informativa ampia per prendere decisioni strategiche porta nel Documento di Piano ad ampliare la conoscenza attraverso gli studi di settore e ad approfondire e far emergere gli aspetti interdisciplinari. Porta, inoltre, ad approfondire l'interazione con i piani territoriali e più in generale con tutti gli strumenti che riguardino temi di interesse sovracomunale.

La natura del Documento di Piano, sia in termini di tipo di decisioni di competenza che di dati e informazioni estrapolabili, deve essere tenuta in considerazione nello strutturare una metodologia di VAS che possa interagire in modo sinergico e costruttivo utilizzando al meglio le potenzialità di questo strumento di pianificazione. Si possono in tale logica svolgere alcune considerazioni di carattere generale:

- La natura **indicativa e non conformativa delle aree**, ed il **conseguente scarso grado di dettaglio delle informazioni**, rendono meno significativa ed urgente la valutazione approfondita degli impatti sulle singole aree. Allo stesso tempo il fatto che il Documento di Piano abbia funzione di riferimento e guida per la pianificazione comunale, costituisce occasione per introdurre strumenti per valutare la sostenibilità delle scelte da prendere a livello di pianificazione attuativa o di progettazione. In sostanza la valutazione delle aree potrebbe, in sede di sviluppo del Documento di Piano, essere limitata alla valutazione delle localizzazioni incrociandole con una mappatura degli elementi e delle aree più sensibili sul territorio. La valutazione sul dettaglio progettuale potrebbe essere rimandata ad un successivo momento gestionale del piano, ma costruendo già nel Documento di Piano la griglia di riferimento tecnico-metodologico. Una procedura di questo tipo potrebbe tra l'altro essere integrata nell'istruttoria che sancisce il passaggio dagli ambiti territoriali come indicazioni alle aree conformate, facendo pertanto in modo che i requisiti di sostenibilità diventino elementi imprescindibili per ottenere la trasformabilità delle aree.
- **La norma regionale prevede all'art. 8 che il Documento di Piano dichiari i dimensionamenti del PGT e che li motivi, anche tenendo in considerazione gli impatti e i limiti di sostenibilità.** Su questo argomento, ossia sulle scelte strategiche che sottendono tali dimensionamenti, e sulle conseguenze in termini di pressione e impatto sull'ambiente, si deve concentrare la VAS del Documento di Piano. Tali dimensionamenti condizionano infatti le scelte e lo sviluppo futuro della comunità e sono valutabili in modo integrato solo nel contesto più generale di un documento di valenza strategica come il Documento di Piano.
- **Il Documento di Piano costituisce punto di riferimento per tutta la pianificazione comunale, ma anche elemento di snodo e connessione con la pianificazione di area più vasta.** Dedicare pertanto attenzione ad individuare quei temi che, per natura o per scala, abbiano una rilevanza sovracomunale, e che debbono quindi essere portati ai tavoli interistituzionali o all'attenzione della pianificazione territoriale provinciale e regionale. I temi ambientali, e quelli di sostenibilità, sono per loro natura definibili e affrontabili solo alla scala sovracomunale. Il carattere sovracomunale diviene ancora più evidente in un contesto fortemente urbanizzato e conurbato come quello del Nord Milano. Il valore aggiunto della VAS potrebbe essere proprio quello di fare emergere i temi per i tavoli e i piani di livello sovralocale, valorizzando un compito che la nuova norma regionale assegna al Documento di Piano.
- Nelle intenzioni del legislatore il Documento di Piano deve essere un **quadro di riferimento territoriale dinamico, e non statico**. Se ne prevede infatti un aggiornamento periodico, di breve-medio periodo, comunque non superiore a cinque anni. La norma sollecita dunque a costituire uno strumento che non sia voluminoso, ma che anzi sia contemporaneamente snello, flessibile ed aggiornabile in tempi brevi, per adeguare le strategie al rapido evolversi delle dinamiche territoriali. La prospettiva di un aggiornamento quinquennale richiede un cambiamento organizzativo interno all'ente. Non si può infatti pensare ogni volta di ripartire da zero, con approfondite analisi e studi di settore per la caratterizzazione lo stato di fatto. E' necessario mettere a punto un **sistema di monitoraggio** basato su pochi indicatori e soprattutto su banche dati aggiornate in modo costante o perlomeno con cadenza

---

regolare. Vale quindi la pena che la VAS del Documento di Piano dedichi particolare attenzione a costruire un sistema di indicatori e di altri strumenti per introdurre un efficace monitoraggio per l'attuazione, la gestione e il successivo aggiornamento del piano e delle strategie territoriali dell'Amministrazione.

Un'impostazione di questo tipo può funzionare se il **Documento di Piano** viene **pensato come un riferimento guida preciso e forte per la pianificazione comunale**. Un riferimento che tuttavia non trae la sua forza da un rapporto gerarchico diretto con la pianificazione attuativa.

## 1.7

# Art. 8 della L.R. 12/05 e contributo della VAS al processo di Piano

L'elenco corposo di contenuti delineato all'art. 8 della legge, e successivamente dettagliato dai criteri attuativi dell'art. 7, prefigura un Documento di Piano che possa costituire un quadro, forte e organico, di riferimento per tutta la pianificazione comunale, che si evolve e modifica in funzione delle strategie di breve-medio periodo assunte dall'Amministrazione in carica. Gli obiettivi vengono messi a punto sulla base del quadro delle criticità e delle potenzialità che derivano dalle analisi e dagli studi, e vengono verificati in rapporto ai limiti e alle condizioni di sostenibilità e al quadro delle condizioni al contorno fissato dalla pianificazione d'area vasta.

Con tutti gli strumenti e i contenuti di cui è dotato, **il Documento di Piano assume dunque valore come contenitore entro il quale l'Amministrazione sviluppa una visione strategica del futuro della città.** Uno strumento che, anche per assolvere al meglio a questa sua specifica funzione, viene tenuto separato dagli aspetti più operativi affidati agli altri atti del PGT e alla pianificazione attuativa.

La legge e i criteri attuativi forniscono un'elencazione dettagliata dei dati e delle informazioni necessarie per costituire nel Documento di Piano un quadro conoscitivo multidisciplinare, dove i temi dell'ambiente assumono una rilevanza di primo piano. Assegnano inoltre **al Documento di Piano il compito di prevedere un quadro sistematico di obiettivi**, e di prevedere la **verifica delle condizioni di sostenibilità di obiettivi e dimensionamenti di piano**. Si richiamano a tale proposito alcune indicazioni dell'art 8 c 2:

- a) *[il Documento di Piano ] “individua gli obiettivi di sviluppo, miglioramento e conservazione che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale;*
- b) *determina gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo del PGT; nella definizione di tali obiettivi il documento di piano tiene conto della riqualificazione del territorio, della minimizzazione del consumo del suolo in coerenza con l'utilizzazione ottimale delle risorse territoriali, della definizione dell'assetto viabilistico e della mobilità, nonché della possibilità di utilizzazione e miglioramento dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, anche a livello sovracomunale;”*

Al Documento di Piano viene dunque assegnato il compito di delineare gli obiettivi della pianificazione comunale, e di fissarne i limiti dimensionali. La novità importante è che tra i criteri dimensionali, tra i fabbisogni di una comunità, vengano inserite anche le garanzie per adeguate condizioni di sostenibilità.

Il Documento di Piano costituisce un vero e proprio snodo tra pianificazione comunale e pianificazione di area vasta. Nei criteri regionali attuativi dell'art 7 viene sottolineato che

*“La quantificazione dello sviluppo comunale, che deve essere indirizzata alla minimizzazione del consumo di suolo ed orientata preferibilmente ad azioni di riqualificazione urbanistica,*

*paesistica, ambientale, nonché trovare giustificazione nelle condizioni di sostenibilità ambientale definite da indicatori di livello comunale comparabili con quelli di livello provinciale”.*

Il documento regionale raccomanda di utilizzare gli strumenti della **VAS**, ed in particolare di adottare un sistema di indicatori al fine di verificare la sostenibilità dei dimensionamenti di piano.

La nuova legge regionale lombarda non si limita dunque ad introdurre la VAS, ma prefigura una complessiva evoluzione culturale verso l'adozione di metodi quantitativi di valutazione sia all'interno dei diversi strumenti di pianificazione sia nei rapporti tra i livelli di pianificazione comunale e di area vasta.

Si tratta di un'impostazione che possiede rilevanti potenzialità, che per essere valorizzata richiede lo sviluppo di un'accurata integrazione tra metodi di valutazione e di pianificazione nella pratica operativa. In questa logica la VAS non è dunque una procedura a se stante, ma va vista come l'occasione per introdurre metodi di valutazione e indicatori nella gestione del processo decisionale. Il lavoro di VAS ha dunque stretta attinenza con la definizione degli obiettivi quantitativi di sviluppo e dei “limiti” e “condizioni” rispetto alla sostenibilità che l'art 8 indica tra i contenuti del Documento di Piano del PGT.

Partendo da queste considerazioni si sono ipotizzati nel riquadro che segue alcuni **criteri** da tenere presenti nello sviluppo del Rapporto Ambientale e della VAS dei Documenti di Piano dei PGT dei Comuni interessati

## Quadro riassuntivo dei criteri adottati per la VAS del Documento di Piano

1.	<b>Stretta integrazione tra percorso di VAS e percorso di elaborazione del Documento di Piano, con l'obiettivo di utilizzare gli strumenti di valutazione per rafforzare il processo decisionale di pianificazione.</b>
2.	<b>Integrazione non limitata alla fase di definizione degli obiettivi e di predisposizione dei contenuti degli elaborati, ma estesa anche alle fasi di gestione del piano, prevedendo lo sviluppo di un sistema integrato di strumenti che consentano di valutare le proposte attuative rispetto agli obiettivi di sostenibilità fissati nel Documento di Piano.</b>
3.	<b>Definizione ed esplicitazione del sistema di obiettivi e azioni del PGT, e loro verifica e integrazione rispetto al quadro delle criticità che emerge dalla lettura della situazione esistente.</b>
4.	<b>Verifica di coerenza degli obiettivi e azioni del Documento di Piano rispetto ai criteri di sostenibilità e compatibilità ambientale di livello europeo, nazionale e sovra locale (pianificazione regionale e provinciale).</b>
5.	<b>Formazione del PGT come occasione per rileggere obiettivi e strategie della pianificazione comunale vigente, per valutarne sistematicamente la compatibilità con i criteri di sostenibilità, ed introdurre integrazioni e modifiche migliorative conseguenti</b>
6.	<b>Prime indicazioni per lo sviluppo di indicazioni e strumenti che diventino con il tempo patrimonio degli uffici dell'ente, e che permettano di garantire il rispetto dei principi di sostenibilità anche nel passaggio alla scala progettuale, e nelle future varianti di integrazione e aggiornamento del piano.</b>

## 1.8

# VAS, Documento di Piano e valutazione degli ambiti di trasformazione

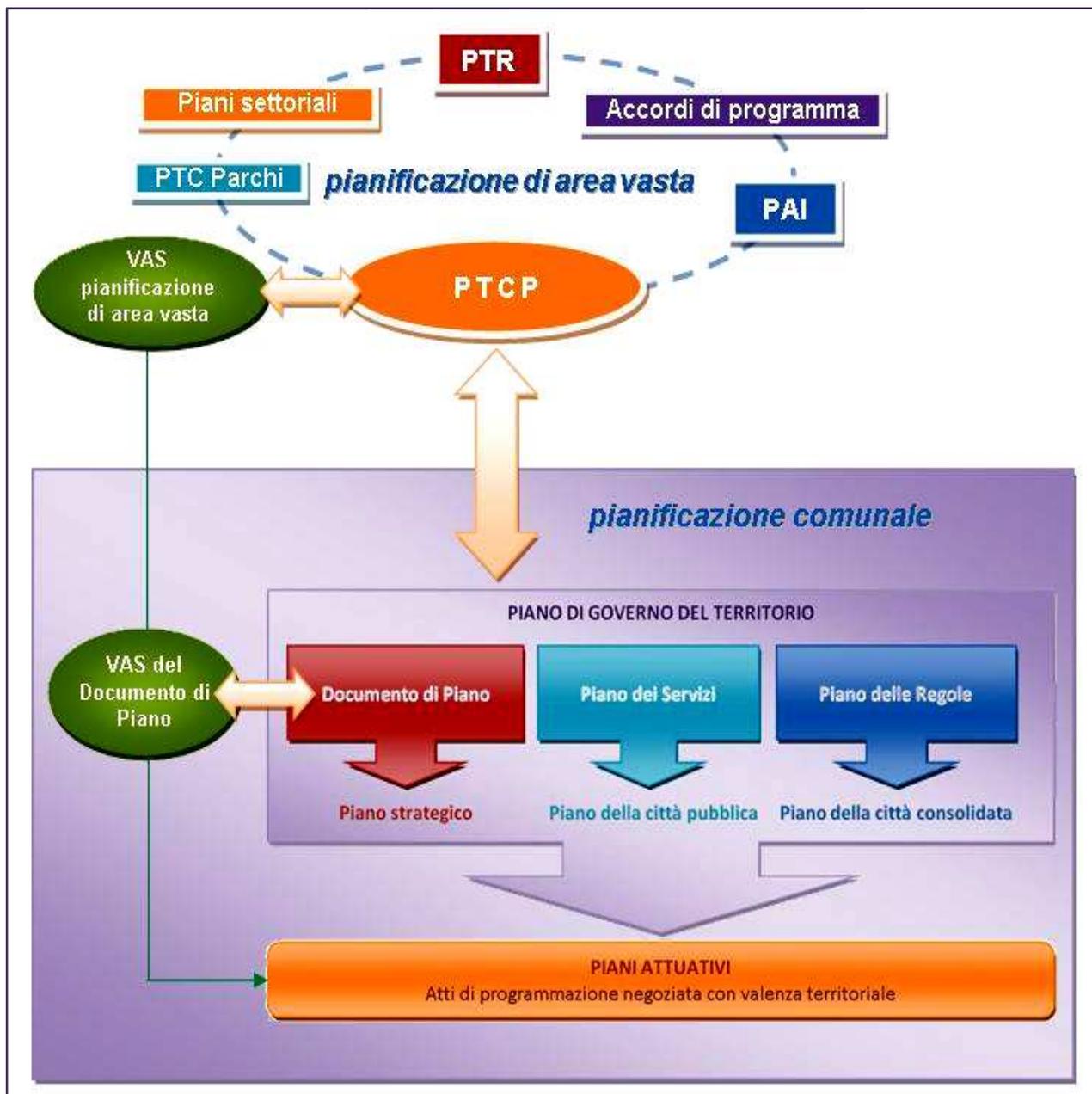
La L.R. 12/05 sul governo del territorio prevede che la procedura di Valutazione Ambientale Strategica sia applicata al Documento di Piano e non agli altri documenti del PGT, ossia il Piano dei Servizi e il Piano delle Regole, ed ha quindi a disposizione solamente il quadro conoscitivo del Documento di Piano. Questo influenza concretamente anche approccio e metodologia della VAS.

Inoltre, secondo l'applicazione del principio di sussidiarietà, come il PGT viene ad essere approvato in sede comunale, definendo la Provincia unicamente il parere relativo alla compatibilità del PGT con Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, così anche la procedura di VAS rimane in ambito comunale. E' questo un elemento di forte differenziazione rispetto all'impostazione di altre Regioni.

L'impostazione della VAS deve considerare le particolarità del Documento di Piano con relativi limiti e opportunità. I **limiti** derivano:

- dal **principio di sussidiarietà** applicato al PGT dalla legge regionale e che si scarica direttamente sul DdP. **La mancanza di un riferimento di controllo superiore espone il processo di VAS, autocontenuto in ambito comunale, al rischio di autoreferenziazione e di subordinazione della stessa al PGT.**
- dalla **natura strategica del DdP**. Infatti la **mancanza di specificazioni quantitative relative ad un piano non conformativo influisce sui dati, con un grado di dettaglio insufficiente per una analisi quantitativa approfondita degli impatti**, secondo quanto previsto dall'allegato 1 della Direttiva Europea (e dall'allegato 1 nella normativa regionale).

L'opportunità deriva d'altra parte dalla stessa natura strategica del DdP che, per affrontare decisioni di carattere strategico, obbliga a ricorrere ad analisi settoriali approfondite, a rilevare e sottolineare gli elementi interdisciplinari, a confrontarsi con i temi e la pianificazione sovracomunale.



**La definizione delle aree di trasformazione è di natura indicativa e quindi non conformativa. Conseguentemente il livello di dettaglio dei dati è poco approfondito e quindi anche la valutazione degli impatti delle aree.**

Questo elemento, di per se negativo, può essere risolto con una valutazione delle aree che durante la costruzione del DdP si può incentrare soprattutto sulla valutazione dell' idoneità alle trasformazioni delle aree, attraverso anche una cartografia che individui le sensibilità e le criticità del territorio e che permetta una chiara visione degli aspetti localizzativi.

La valutazione puntuale di livello progettuale viene quindi ad essere rinviata alla gestione del piano e alla pianificazione attuativa, attraverso una serie di indicazioni che vengono definite in sede di VAS. Questa tipologia procedurale potrebbe essere resa anche più esplicita, venendo inserita nell'istruttoria che porta dagli ambiti territoriali di trasformazione alle aree confermate, fissando quegli elementi e criteri di sostenibilità quale condizione essenziale per la trasformazione delle aree.

## 1.9

# VAS e monitoraggio

La L.R. 12/05 prefigura un Documento di Piano quale dinamico quadro di riferimento con aggiornamento periodico inferiore a cinque anni, un documento adattabile alla veloce evoluzione delle dinamiche territoriali ed aggiornabile in tempi brevi.

L'aggiornamento quinquennale presuppone una profonda modifica delle modalità di costruzione dello strumento e anche della organizzazione degli Uffici stessi: la VAS può e deve costituire il collante tra le scadenze quinquennali, così che il PGT non venga abbandonato a se stesso e ripreso dopo cinque anni, ripartendo da zero e perdendo tempo in altre costose e lunghe analisi.

E questo collante è costituito soprattutto dalla **strutturazione di un sistema di monitoraggio efficace che permetta l'attuazione, la gestione e il successivo aggiornamento del piano e delle strategie territoriali dell'Amministrazione**. Per fare questo non solo occorre individuare pochi e significativi indicatori che delineino l'evoluzione nel tempo della effettiva "performance" del piano, ma anche creare banche dati aggiornate regolarmente ed Uffici comunali che, in modo coerente e coordinato, gestiscano in modo costante il processo.

In sostanza **il PGT non dovrebbe restare "nel cassetto" per cinque anni ma, attraverso la VAS, dovrebbe essere tenuto vivo con la possibilità di intervenire in tempo reale per eventuali modifiche, assumendo quindi una posizione non passiva, che reagisce a posteriori alle dinamiche del territorio, subendole, ma attiva o addirittura proattiva, ovvero cercando di anticipare tali dinamiche.**

## 1.10

# Ultimi sviluppi normativi

Dal 2008 è in vigore la parte II del D.lgs 152/2006 relativo a VIA, VAS, e IPPC, modificata e integrata con il D.lgs 4/2008. Inoltre la Regione Lombardia ha pubblicato le linee guida attuative per la VAS (DCR 351/2007 e le successive disposizioni attuative con DGR 6420 del 27/12/2007).

La Direttiva Europea ha specificato senza incertezze che la VAS è un processo che si deve integrare nelle procedure in vigore nei diversi paesi, senza appesantimenti.

Le varie normative sottolineano come non vi debbano essere sovrapposizioni e duplicazioni procedurali, legando tra loro i procedimenti di valutazione ambientale di piani e di progetti, quando questi riguardino gli stessi oggetti o territori.

Al contrario si assiste al rischio concreto di un rallentamento dei processi che, invece di essere integrati, procedono in parallelo, quando non addirittura in sequenza.

Occorre ribadire che necessita sempre inserire nella VAS dello specifico piano i risultati delle procedure di VAS per i piani di area vasta o settoriali che interessano il piano in oggetto. Questo comporta che progetti che sono stati già valutati in ambito regionale o provinciale non debbano essere valutati in sede comunale, recependo le informazioni e le prescrizioni che ne derivano e valutando in sede comunale solamente gli eventuali elementi di dettaglio.

Anche nel rapporto VAS-VIA, il giudizio di VIA deve assumere come già valutati dalla VAS i macro elementi dimensionali e localizzativi, puntualizzando invece le valutazioni di dettaglio progettuale e le mitigazioni.

Un altro elemento spesso dubbio riguarda il livello di dettaglio delle informazioni e quindi delle analisi e delle valutazioni che ne discendono, livello che dovrebbe essere correlato allo specifico livello pianificatorio, con eventuali rimandi ad altre procedure di VAS relative a piani attuativi o settoriali, con un possibile maggior dettaglio.

Occorre quindi che la VAS del Documento di Piano assuma gli elementi di VAS del PTCP e definisca gli elementi di approfondimento per VAS e VIA in fase attuativa. A tale fine nel Rapporto Ambientale è proposto un sistema di criteri minimi e di indicatori ambientali di riferimento per valutare la sostenibilità delle proposte progettuali e la loro rispondenza alle strategie di fondo dalla pianificazione comunale.

## 1.11

# Principali fasi previste per il processo di VAS

Il fine della Valutazione Ambientale Strategica – VAS, è quello di supportare il Piano di Governo del Territorio – PGT, nelle scelte di quantificazione e localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali, produttivi e terziari e del sistema viabilistico e trasportistico, e di aiutare l'Amministrazione a scegliere tra i possibili sviluppi alternativi del proprio territorio (**macro-alternative**).

La scelta può avvenire per una specifica alternativa o con scelte intermedie, da verificarsi nel corso del processo complessivo. È possibile infatti che insorgano elementi (conoscitivi o partecipativi) che potrebbero portare ad azioni di feed-back e a riformulazioni della alternativa inizialmente scelta. Attraverso una fase di **partecipazione e coinvolgimento**, il cui grado di approfondimento verrà concordato con l'amministrazione e i progettisti del PGT, in funzione dei tempi e delle necessità, potranno infatti emergere particolari esigenze e interessi che potranno così arricchire il piano di ulteriori spunti e opportunità. Per poter comprendere appieno il territorio è fondamentale una sua approfondita conoscenza (**quadro conoscitivo**), che permetta di identificare le criticità, ma anche le opportunità, che devono essere risolte.

In secondo luogo la VAS si occupa di analizzare, dal un punto di vista della compatibilità ambientale, ma anche sociale ed economica, gli obiettivi del piano, incrociandoli con un elenco di principi di sostenibilità (**prima matrice: matrice di compatibilità**).

In una terza fase gli obiettivi sono declinati nelle azioni che il PGT vuole intraprendere per raggiungere gli obiettivi di cui si è dotato, e che vengono valutate rispetto alle componenti ambientali (aria, acque superficiali e sotterranee, suolo, sottosuolo, energia, rumore, flora, fauna, biodiversità, paesaggio, patrimonio storico e architettonico, elettromagnetismo, ...) ed in particolare rispetto a quelle risultate maggiormente critiche dal quadro conoscitivo (**seconda matrice: matrice di impatto**). Da entrambi i confronti scaturiscono delle **schede di approfondimento delle interazioni negative, o potenzialmente tali**, dalle quali le **misure di mitigazione e/o compensazione degli impatti**.

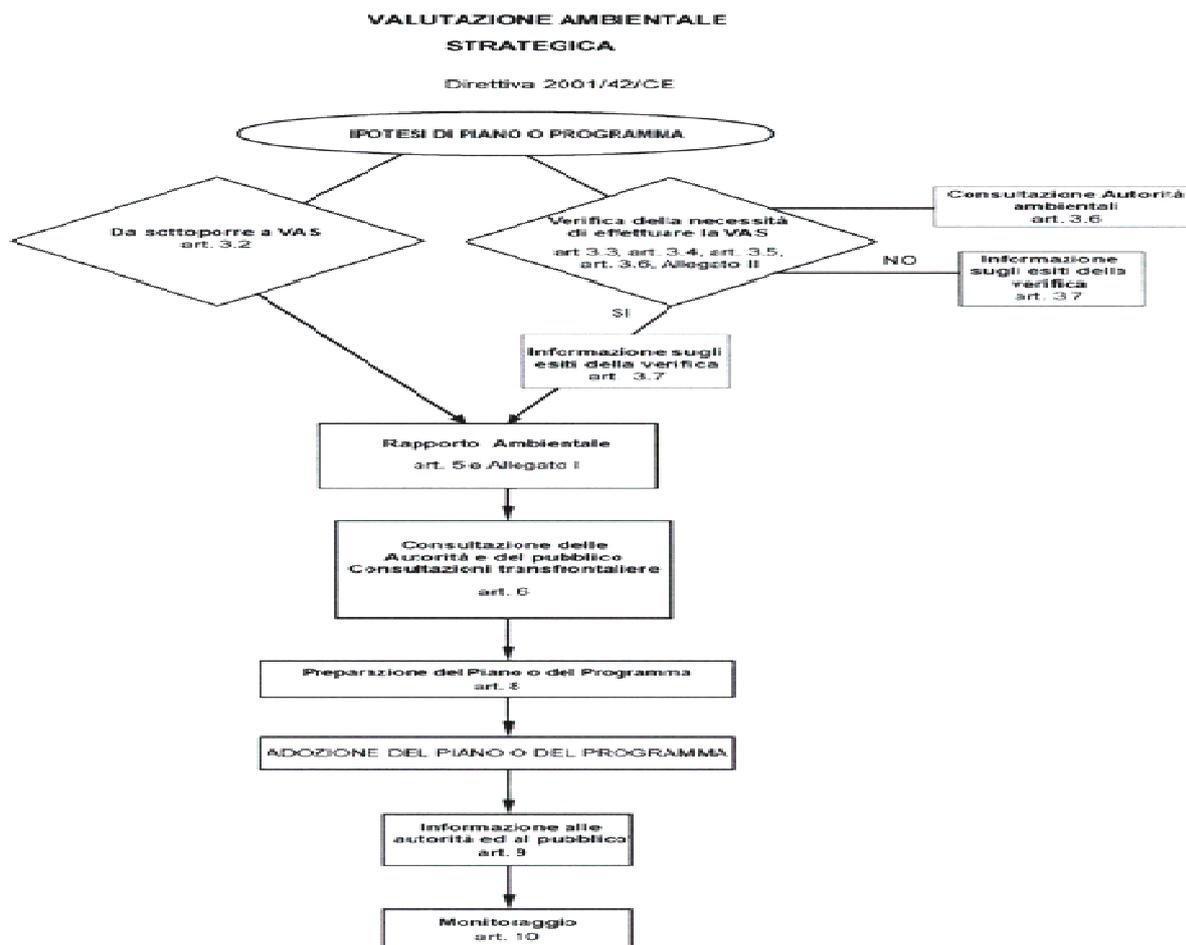
Un ulteriore e preciso elemento di valutazione è costituito dalle **carte delle criticità e delle valenze ambientali** che rappresentano quelle che sono le peculiarità ambientali delle aree, tali da disincentivare la trasformazione dei suoli che risultano particolarmente sensibili o pregiati: si tratta dunque di **mappare alcuni elementi di criticità o problematicità**, per poi operare una valutazione specifica.

La VAS si occupa inoltre di predisporre un sistema di **monitoraggio** individuando un set di **indicatori** che rappresentano lo stato attuale e che, se periodicamente rilevati in futuro, serviranno da parametri di verifica dell'evoluzione del territorio e del raggiungimento degli obiettivi di cui il PGT si è dotato.

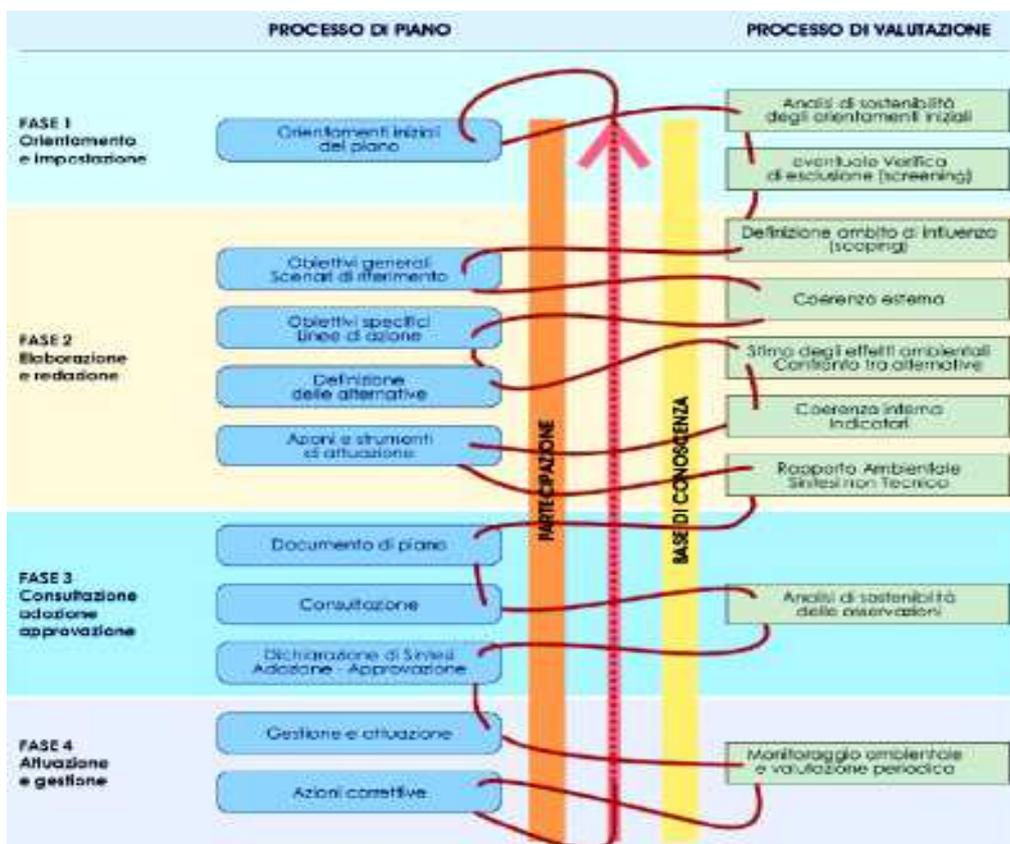
Tutto il percorso è infine riportato nel **Rapporto Ambientale** e in maniera sintetica e con linguaggio non tecnico in una **sintesi** costruita per un pubblico non esperto.

**Fasi secondo gli indirizzi regionali***(le fasi di questo schema sono recepite dallo schema successivo)*

<b>Fase del piano</b>	<b>Processo di piano</b>	<b>Ambiente/ VA</b>
<b>Fase 0 Preparazione</b>	P0. 1 Pubblicazione avviso	<b>A0. 1 Incarico per la redazione del rapporto ambientale</b>
	P0. 2 Incarico per la stesura del P/P	
<b>Fase 1 Orientamento</b>	P0. 3 Esame proposte pervenute elaborazione del documento programmatico	<b>A1. 1 Integrazione della dimensione ambientale nel piano</b>
	P1. 1 Orientamenti iniziali del piano	<b>A1. 2 Definizione schema operativo per la VAS e mappatura dei soggetti e delle autorità ambientali coinvolte</b>
	P1. 2 Definizione schema operativo per lo svolgimento del processo e mappatura dei soggetti e delle autorità ambientali coinvolte	<b>A1. 3 Eventuale Verifica di esclusione (screening)</b>
<b>Conferenza di verifica/ valutazione</b>	P1. 3 Identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio	<b>Dir./art. 6 comma 5, art.7 La Conferenza di verifica è volta a stabilire l'esclusione o la non esclusione del piano o programma dalla valutazione ambientale</b>
<b>Fase 2 Elaborazione e redazione</b>	P2. 1 Determinazione obiettivi generali	<b>A2. 1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping) e definizione della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale</b>
	P2. 2 Costruzione dello scenario di riferimento e di piano	<b>A2. 2 Analisi di coerenza esterna</b>
	P2. 3 Definizione obiettivi specifici e linee d'azione e costruzione delle alternative	<b>A2. 3 Stima degli effetti ambientali costruzione e selezione degli indicatori A2. 4 Confronto e selezione delle alternative A2. 5 Analisi di coerenza interna A2. 6 Progettazione del sistema di monitoraggio</b>
	P2. 4 Documento di piano	<b>A2. 7 Rapporto ambientale e sintesi non tecnica</b>
<b>Conferenza di valutazione</b>	Consultazione sul documento di piano	<b>Valutazione del rapporto ambientale La Conferenza di valutazione è volta ad esaminare i pareri espressi e verificare l'integrazione delle considerazioni ambientali al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile</b>
<b>Fase 3 Adozione e approvazione</b>	P3. 1 Adozione del piano	<b>A3. 1 Dichiarazione di sintesi</b>
	P3. 2 Pubblicazione e raccolta osservazioni, risposta alle osservazioni	<b>A3. 2 Analisi di sostenibilità delle osservazioni pervenute</b>
	P3. 3 Approvazione finale	<b>A3. 3 Dichiarazione di sintesi finale dichiarazione in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale, dei pareri espressi e dei risultati delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate;</b>
<b>Fase 4 Attuazione e gestione</b>	P4. 1 Monitoraggio attuazione e gestione P4. 2 Azioni correttive ed eventuali retroazione	<b>A4. 1 Rapporti di monitoraggio e valutazione periodica</b>



Schema VAS secondo la Direttiva Europea (sopra) e secondo gli Indirizzi Regionali (sotto)



## 1.12

# Riferimenti e criteri utilizzati

La legge regionale per il governo del territorio n. 12/2005 modifica il quadro normativo del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica e introduce significative modificazioni del ruolo e delle funzioni dei diversi livelli di governo territoriale. La redazione del PGT in funzione delle nuove disposizioni normative, da condurre nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge, è un processo fortemente innovativo; **tre elementi** segnano profondamente il nuovo modello di pianificazione:

- la valutazione ambientale (VAS),
- la partecipazione
- il monitoraggio nella fase attuativa.

Il processo di **valutazione ambientale** che accompagna e integra l'elaborazione del Piano è teso ad introdurre obiettivi e criteri che assicurino la sostenibilità degli effetti delle azioni previste.

La **partecipazione** è elemento centrale della costruzione del Piano e della VAS poiché mira ad estendere la conoscenza dei problemi e delle alternative, a ricercare il consenso sulle soluzioni e a cogliere le opportunità offerte dal confronto con i soggetti partecipanti. Tavoli di confronto possono strutturare tale fase: i tavoli con i soggetti portatori di interessi differenziati della società civile e quelli delle autorità con competenze ambientali. L'informazione di base e i risultati delle consultazioni avranno la massima diffusione e contribuiranno con la massima trasparenza alla decisioni finali che restano, comunque, di piena responsabilità politica.

Il **monitoraggio** infine, è lo strumento di verifica del raggiungimento degli obiettivi e anche di ri-orientamento flessibile delle politiche e delle azioni del PGT, qualora si verifichi, in un prossimo futuro, che gli obiettivi non siano stati adeguatamente conseguiti.

I riferimenti culturali e urbanistici a cui ci si ispira per condurre i processi di VAS e di monitoraggio, fanno riferimento alla Direttiva Europea 42/2001, declinata:

- per quanto concerne i criteri di sostenibilità, nelle "Linee guida europee per l'attuazione della Direttiva 2001/42/CE negli Stati membri" del 2003 e nelle "Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica - Fondi strutturali 2000-2006" del Ministero dell'Ambiente;
- per quanto concerne la pratica, nelle esperienze condotte
  - nel progetto **Enplan**<sup>8</sup> (caso di **Mornago**) della Regione Lombardia, da cui sono peraltro scaturiti i "Criteri attuativi della LR12/05 per il governo del territorio" della Regione Lombardia (attualmente approvati dalla Giunta Regionale e all'esame del Consiglio Regionale),
  - nella **VAS del PTCP** della Provincia di Milano (VaSt), prima VAS di piano in Italia, con stretta relazione con il SIT ed applicazioni dello stesso in termini di banche dati, indicatori e rappresentazioni cartografiche.

<sup>8</sup>Il progetto Enplan ha avuto come obiettivo la messa a punto di una metodologia per l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica di piani e programmi a livello regionale, mediante la cooperazione transnazionale tra regioni italiane e spagnole, in una fase temporale antecedente al recepimento formale della Direttiva comunitaria 2001/42/CE sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

I prodotti principali di Enplan sono le "Linee guida per la Valutazione Ambientale di piani e programmi", "Risultanze e valutazioni per il recepimento della Direttiva 2001/42/CE", oltre ai "Criteri orientativi della LR12/05 per il PGT".

# 1.13

## Elenco degli elaborati e delle attività per la VAS

Come anticipato è fondamentale integrare il percorso di elaborazione del PGT con il relativo percorso di valutazione ambientale strategica. Di seguito si tratteggiano le attività da sviluppare e che, per la valenza strategica che la VAS assume, è opportuno che siano strettamente correlate con le attività svolte dagli uffici del Comune e dal Progettista del PGT. Secondo quanto previsto dall'art. 4 della LR 12/2005 e dai criteri attuativi dell'art. 4 deliberati dalla Giunta Regionale il 21 dicembre 2005 si prevedono le seguenti attività ed elaborati:

- lo sviluppo del **documento di scoping** quale base per concertare con gli attori sul territorio le principali strategie prima di passare allo sviluppo degli elaborati del piano.
- lo sviluppo del **Rapporto Ambientale**, che avrà di massima la seguente articolazione, secondo i contenuti previsti dall'allegato I dei criteri attuativi dell'art 4, nonché allegato della Direttiva Europea 2001/42/CE:
  - Confronto tra alternative e riassunto delle ragioni per le scelte strategiche operate, anche con riferimento all'opzione zero.
  - Sintesi degli aspetti relativi allo stato attuale dell'ambiente, alle criticità presenti e all'evoluzione in corso. Individuazione delle integrazioni necessarie per i dati e delle azioni da intraprendere.
  - Verifica di congruenza di azioni e contenuti del piano rispetto al sistema di criteri di sostenibilità e compatibilità ambientale. Utilizzo di matrici e schede di approfondimento per sistematizzare e valutare gli obiettivi del piano.
  - Identificazione degli impatti e dei principali effetti sull'ambiente, e delle relative misure di mitigazione e compensazione. Gli impatti saranno in generale identificati in modo qualitativo.
  - Associazione delle mitigazioni/compensazioni alle differenti fasi attuative del PGT, ed indicazioni sugli enti competenti e sulle azioni da intraprendere nei tavoli interistituzionali.
  - Identificazione di un sistema di condizioni di sostenibilità che saranno verificate durante le istruttorie di autorizzazione dei progetti o nei piani attuativi. Alcune condizioni potranno anche essere espresse mediante indicatori quantitativi, da includere tra gli indicatori della VAS e del programma di monitoraggio.
  - lo sviluppo del **Programma di Monitoraggio**, con la messa a punto di una serie di indicatori di stato e di prestazione, che siano aggiornabili in modo semplice con le risorse e le informazioni disponibili presso il comune. Gli indicatori dovranno essere, oltre che rappresentativi dei fenomeni, anche facilmente comunicabili, quale base di discussione per la futura attivazione di un forum di confronto e di partecipazione democratica allargata all'attuazione e aggiornamento del PGT.
- la **Sintesi non tecnica** del Rapporto Ambientale, da utilizzare per una più ampia diffusione dei contenuti del rapporto e per un maggiore coinvolgimento nel percorso di VAS.

