

La Direttiva 2001/42/CE concernente gli Effetti di determinati Piani e Programmi sull'Ambiente. Analisi dello stato di attuazione e dell'approccio metodologico

di Laura De Vito

SOMMARIO: Premessa – 1. Definizione di VAS e Direttiva 2001/42/CE – 2. La Direttiva 2001/42/CE e lo stato di recepimento negli Stati membri – 3. Il Decreto legislativo 152/2006 di recepimento della Direttiva 2001/42/CE, recante “norme in materia ambientale” – 4. Metodologia per l'introduzione nella pianificazione territoriale della Valutazione Ambientale Strategica: il progetto ENPLAN – Bibliografia

Premessa

Il concetto di “sviluppo sostenibile” come sviluppo “*che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro*”¹, così prepotentemente salito alla ribalta anche nell'ambito della tematica della pianificazione territoriale, ha sollevato il problema di confrontarsi con obiettivi ambientali in maniera sempre più seria e puntuale. Ciò ha portato alla definizione di nuovi strumenti mirati a riportare nella sfera interna dei processi di pianificazione la “valutazione di impatto” sull'ambiente.

La considerazione della componente ambientale nel processo di valutazione degli effetti causati dall'implementazione di una determinata manifestazione di “sviluppo”, sia in forma di singola opera che in quella più complessa di uno strumento di pianificazione o addirittura di una politica, è un fenomeno relativamente recente che ha cominciato a concretizzarsi (sulla spinta di alcuni autori americani ed europei già a partire dagli anni Sessanta, che hanno preceduto gli attuali movimenti ecologisti) soltanto nel momento in cui l'opinione pubblica e il mondo politico sono stati costretti a prendere atto delle gravi condizioni dell'ambiente e a fronteggiare la minaccia dell'esaurimento delle risorse naturali.

¹ Relazione del 1987, indirizzata alle Nazioni Unite dalla “Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo”, presieduta da G. Brundtland intitolata “Our Common Future”

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), istituita con la Direttiva 2001/42/CE della Commissione Europea, come strumento “integrato” ai piani e ai programmi, nel momento della definizione e determinazione delle scelte, costituisce un traguardo culturale, ma anche un punto di partenza in un campo in continuo mutamento.

Le grandi differenze fra i contesti culturali e socio economici di applicazione della Direttiva hanno portato allo sviluppo (inevitabile) di molteplici interpretazioni della Direttiva stessa conducendo alla composizione di un quadro molto variegato di approcci, strumenti e metodi di applicazione della VAS.

Questa ricerca si propone di fornire un quadro generale del recepimento di tale Direttiva, nei vari contesti nazionali degli Stati membri, con particolare attenzione nei confronti del rapporto tra VAS e pianificazione territoriale ed urbanistica. Dopo aver esaminato e confrontato la VAS da un punto di vista procedurale, segue l'analisi per articoli della Direttiva, per chiarirne gli obiettivi, l'ambito di applicazione, il concetto di Rapporto Ambientale, e il processo di Monitoraggio e dello Stato di Recepimento, individuando gli Stati che hanno recepito la Direttiva, quelli che hanno avviato procedure per il recepimento e quelli che ancora non presentano norme di attuazione della Direttiva in questione.

Per quanto riguarda il caso Italiano, è riportata una lettura critica del Decreto legislativo 152/2006 di recepimento della Direttiva 2001/42/CE, recante “Norme in materia ambientale”. In particolare sono analizzate le incongruenze con la Direttiva 2001/42/CE ed i motivi che hanno portato alla sospensione di tale Decreto, tutt'ora in fase di definizione, relativamente alla Parte II che norma la VAS e la VIA.

Ci si sofferma, poi, sull'aspetto della pianificazione a livello comunale e della partecipazione al processo di VAS.

Infine, l'ultimo paragrafo riguarda la presentazione del progetto Interreg- MedoccIII ENPLAN, che ha coinvolto varie Regioni a livello europeo, del quale se ne illustrano gli obiettivi, le fasi del progetto e i risultati ottenuti alla sua conclusione.

1. Definizione di VAS e Direttiva 2001/42/CE

La Valutazione Ambientale Strategica può essere definita, in maniera più estensiva, come un processo sistematico inteso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte, politiche, piani o iniziative nell'ambito di programmi, ai fini di garantire che tali conseguenze siano incluse a tutti gli effetti e affrontate in modo adeguato, fin dalle prime fasi del processo decisionale, sullo stesso piano delle considerazioni di ordine economico e sociale.

Nell'Unione Europea, il dibattito sulla VAS, iniziato nei primi anni Novanta, ha portato nel 1996 ad una proposta di Direttiva e alla sua definitiva approvazione nel 2001, con l'obbligo di recepimento da parte di tutti gli stati membri entro il 21 luglio 2004. Ciò è stato possibile per l'esclusione delle "politiche" dal campo di applicazione della Direttiva, poiché costituivano motivo di contrasto all'interno della Commissione europea.

Il dibattito disciplinare sulla pianificazione territoriale, alla luce del concetto di sviluppo sostenibile, ha evidenziato la necessità di confrontarsi, a livello strategico, con gli obiettivi ambientali in maniera sempre più sistematica e puntuale.

La Direttiva Europea 2001/42/CE² sulla Valutazione Ambientale Strategica, nell'assicurare che le considerazioni ambientali siano prese in considerazione all'atto dell'elaborazione e prima dell'adozione di piani e programmi, al fine di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, lungi dal rappresentare un appesantimento burocratico, un "freno alla crescita" o un inasprimento del conflitto ambiente-economia, costituisce uno strumento "integrato" di pianificazione e programmazione e rappresenta un importante passo avanti nel contesto del Diritto Ambientale Europeo.

Infatti, a differenza della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), che si applica a singoli progetti e in localizzazioni ben definite territorialmente, la Valutazione Ambientale Strategica

² Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, GU n. L 197 del 21/7/2001

prevede che gli effetti ambientali di un' ampia gamma di piani e programmi, vengano valutati durante l'effettiva elaborazione e adozione degli stessi, in una fase, dunque, in cui è effettivamente possibile apportare cambiamenti sensibili (decisioni riguardo all'ubicazione del progetto, scelte alternative ecc). Inoltre, prevedendo l'obbligo di consultazione del pubblico e delle autorità interessate, e di monitoraggio, in seguito all'attuazione del piano o programma in questione, la VAS consente una tutela più organica dell'ambiente, **che non si limita soltanto alla prevenzione e al controllo sugli effetti negativi di un determinato intervento, come per la VIA, ma è volta a promuovere un concetto stesso di sviluppo, in linea con i principi di partecipazione, di precauzione, di sussidiarietà e di sostenibilità ambientale**³. La VAS, dunque, concepisce la pianificazione e la programmazione come un sistema coerente di strategie per un' allocazione ottimale delle risorse, non solo territoriali e ambientali ma anche economiche e sociali.

Sulla base degli obiettivi e dell'analisi delle disposizioni contenute nella Direttiva, e sulla base delle esperienze condotte, risulta però difficoltoso delineare un percorso procedurale univoco.

Il modello metodologico proposto dalla riforma comunitaria dei Fondi Strutturali⁴ 2000-2006 prevede che il piano o programma sia sottoposto a tre tipi di valutazione, configurando un processo interattivo da condurre in parallelo con l'elaborazione del piano o programma, con momenti intermedi di integrazione reciproca delle varie fasi:

- Una valutazione ex ante che precede e accompagna la definizione del piano o programma di cui è parte integrante e che valuti la situazione ambientale delle aree oggetto di interventi, le disposizioni volte a garantire il rispetto della normativa in materia ambientale, i criteri e le modalità per l'integrazione delle tematiche ambientali nei vari settori di intervento;
- Una valutazione intermedia, che prenda in considerazione i primi risultati degli interventi, la coerenza con la valutazione ex ante, la pertinenza degli obiettivi di

³ ANSEA (*Towards an Analytical Strategic Environmental Assessment 2000-2002*) è un progetto di ricerca della durata di due anni, finanziato dalla Commissione Europea (DG RTD), alle cui attività ha partecipato un *consortium* di 8 partners costituiti da Università, Istituti di ricerca e Organismi di consulenza, coordinati da *TAU Consultora Ambiental*. I risultati del progetto sono stati presentati nel corso del Symposium finale del 4 febbraio 2002 organizzato a Milano dalla *Fondazione Eni "Enrico Mattei"*, che costituiva uno dei partners (www.taugroup.com/ansea)

⁴ Di cui al Regolamento CE n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali, GUCE L 161 del 26/6/1999

sostenibilità e il grado di conseguimento degli stessi, la correttezza della gestione finanziaria nonché la qualità della sorveglianza e della realizzazione;

- Una valutazione ex post destinata a illustrare l'impiego delle risorse; l'efficacia e l'efficienza degli interventi e del loro impatto, la coerenza con la valutazione ex ante e intermedia. Essa consente, inoltre, di ricavare degli insegnamenti in materia di coesione economica e sociale.

La Direttiva 2001/42/CE propone un modello metodologico per molti versi simile a quello previsto per i piani e i programmi finalizzati all'accesso ai Fondi Strutturali 2000-2006 (che, a differenza dei fondi strutturali 2007-2013, sono esplicitamente esclusi dal campo d'azione della Direttiva), soprattutto per quanto riguarda la promozione dell'integrazione della valutazione ambientale nelle fasi iniziali del processo di formazione dei piani, come elemento di supporto alla decisione e il carattere processuale della valutazione che non si esaurisce con la presentazione e approvazione del piano, ma ne segue l'attuazione e ne verifica gli esiti esprimendo la sua funzione migliorativa.

L'innovazione proposta dalla Direttiva consiste, invece, nel superamento della distinzione in valutazione ex ante, intermedia ed ex post, accentuando, così, il valore intrinseco della valutazione all'interno dell'iter processuale. Questa concezione di continuità della valutazione sottolinea la necessità di non circoscrivere le attività valutative alla fase di adozione del piano, ma di considerarle un processo aperto.

Nell'esperienza fino ad oggi svolta in Europa in relazione ai fondi strutturali, infatti, le valutazioni intermedie ed ex post non sono state condotte con la stessa assiduità e continuità della valutazione ex ante. Alla base della decisione di eliminare la distinzione delle tre fasi, forse, potrebbe esserci la consapevolezza di questo grosso limite.

Cambia, inoltre, il ruolo della partecipazione all'interno del processo, che nella Direttiva ha carattere preponderante, in quanto non si traduce soltanto nella comunicazione e nella pubblicazione di tutti i materiali relativi alle scelte effettuate, ma nell'effettivo coinvolgimento del pubblico e delle autorità interessate e permea, di fatto, tutto l'iter decisionale.

Pertanto, a differenza di come si è potuto riscontrare in alcune prime esperienze ed indicazioni, la Valutazione Ambientale non si esaurisce soltanto nella stesura del Rapporto ambientale, ma è intesa, infatti, secondo la Direttiva, come un complesso di azioni distinte in:

- Elaborazione di un rapporto di impatto ambientale
- Realizzazione delle consultazioni
- Nell'iter decisionale, il "prendere in considerazione" il rapporto ambientale e i risultati delle consultazioni
- La messa a disposizione delle informazioni
- Monitoraggio

Il punto focale della questione è senza dubbio però la necessità, così come concepita dalla Direttiva, di integrare trasversalmente i vari settori coinvolti nella pianificazione ordinaria e che **esclude categoricamente l'esistenza di un giudice terzo**, previsto invece dalla VAS applicata ai fondi strutturali (e come vedremo anche dal Decreto 152/2006), che valuti la rispondenza del processo ai requisiti previsti. Infatti la presenza di un soggetto terzo, non solo costituirebbe un aggravio dell'iter pianificatore, ma andrebbe anche contro lo spirito stesso della Direttiva che insiste sull'importanza di porre l'attenzione sui temi ambientali all'interno della pianificazione, fermo restando la presenza di determinati standard qualitativi che la valutazione deve rispettare. Inoltre, ai fini della collocazione della VAS all'interno della dinamica decisionale, in rapporto con le altre procedure amministrative per la redazione e l'approvazione di piani e programmi appare ragionevole ipotizzare in 3 possibili scenari di rapporto VAS/processo decisionale⁵ :

- Separazione delle procedure (VAS come fase autonoma del processo decisionale);
- Integrazione delle procedure (VAS come fase integrata nel processo decisionale);
- Riassetto delle procedure (VAS come processo decisionale).

Nel primo caso, cioè quello della separazione delle procedure, analogamente a quello che succede per la VIA, anche la VAS, pur collocandosi nella fase preliminare di redazione del piano o programma, viene organizzata come procedura autonoma, mirata a verificare il lavoro di pianificazione/programmazione di altri componenti.

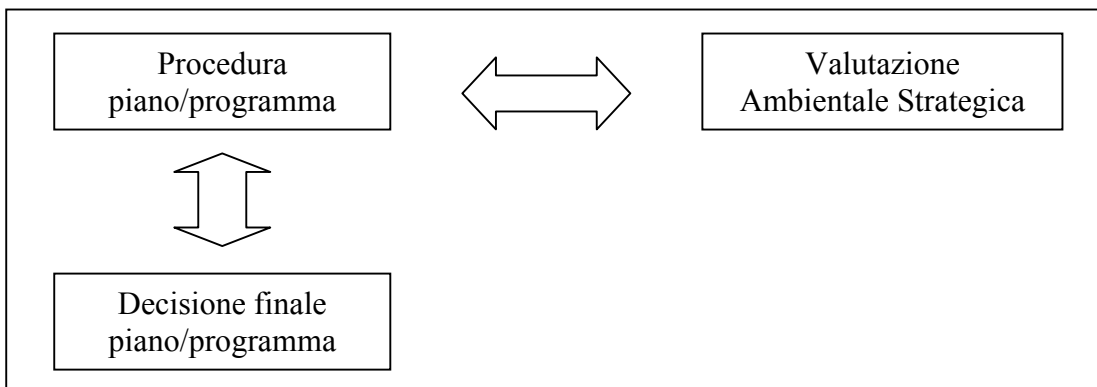
Quindi un processo decisionale che vede due soggetti, di cui uno esterno al processo. In questo scenario viene a mancare la componente strategica della VAS, intesa quale:

⁵ DANIELE VERDESCA, Manuale di valutazione d'impatto economico- ambientale, Ambiente&Territorio, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003, pag. 156

- Opportunità di verificare i possibili scenari man mano che il piano/programma viene costruito;
- Necessario, costante, flusso di informazioni fra i soggetti portatori delle diverse competenze.

L'iter procedurale delle decisioni può, inoltre, risultare appesantito, sia in termini di tempi che di costi, per il fatto che la VAS va a costituire un ulteriore passaggio amministrativo aggiunto a quelli già preesistenti.

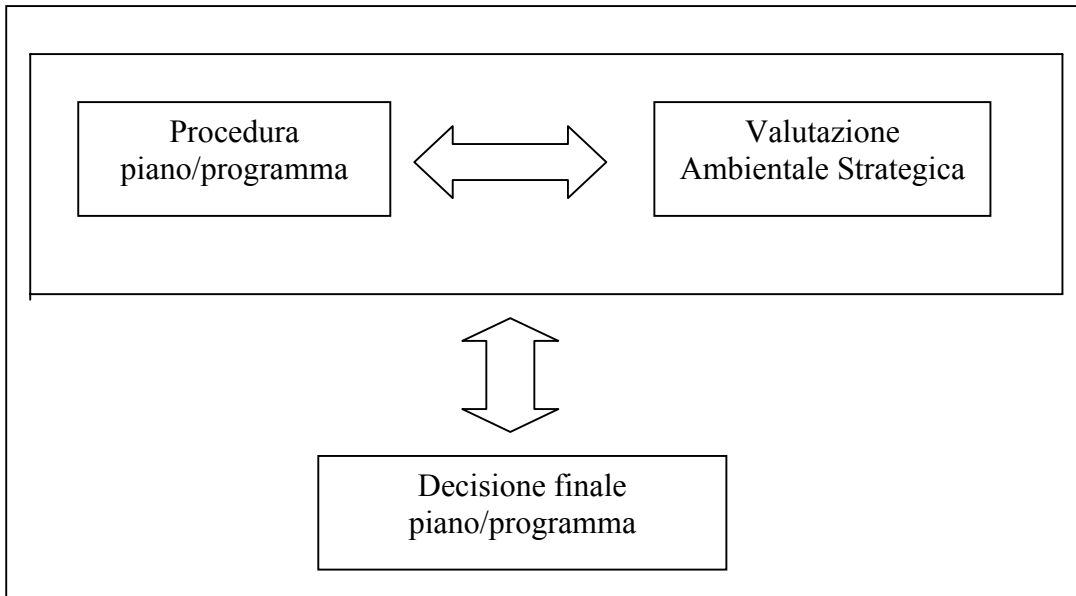
Scenario 1: Separazione delle procedure



Nel secondo caso, quello dell'integrazione delle procedure, la VAS dovrebbe trovare la sua collocazione ottimale, in quanto i soggetti che svolgeranno la valutazione sono componenti dello stesso staff che elaborerà la prima bozza di piano/programma.

In questo scenario viene ad avere la massima potenzialità la valenza strategica della VAS, in quanto il processo di pianificazione si muove di pari passo con la predisposizione e la valutazione dei possibili scenari alternativi, sempre all'interno dello staff responsabile del piano/programma. Tra i soggetti con competenze differenti può svolgersi più efficacemente il necessario scambio di informazioni e valutazioni in merito alle proposte in atto; sebbene svolto su campi differenti, il processo decisionale risulta, in definitiva, più breve. Permane il rischio che i soggetti che effettuano i diversi tipi di valutazione, proprio per le competenze di cui sono esponenti, tendano a porsi come soggetti portatori degli interessi da essi valutati (ad es. il dipartimento dell'industria tenderà a "difendere" gli "interessi" del comparto produttivo, mentre il dipartimento ambiente quelli delle risorse naturali).

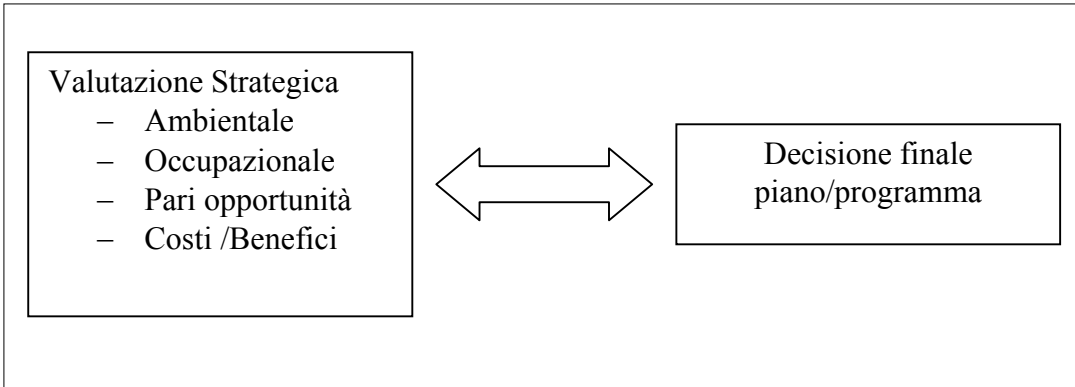
Scenario 2: Integrazione delle procedure



Ultimo caso, sicuramente più innovativo di tutti, e forse per questo auspicabile, è quello dell'introduzione di un riassetto delle procedure, che veda la valutazione strategica, quindi non solo quella ambientale, come un approccio unificato attraverso cui implementare lo sviluppo di piani/programmi.

In questo scenario la VAS è una delle tante componenti con cui un piano/programma deve confrontarsi per definirne, ex ante, i possibili effetti; ad esempio l'occupazione o le pari opportunità, come anche l'"impatto" economico e procedurale. In questo caso, è evidente che la valutazione si riferirà ad un concetto più ampio di ambiente, che ricomprende al suo interno sia le risorse naturali che quelle antropiche. Dovrà pertanto essere effettuata una valutazione integrata, riguardante tutti i settori coinvolti nel piano/programma, e tale valutazione dovrà misurare i vantaggi e gli svantaggi complessivi delle diverse alternative.

Scenario 3: Riassetto delle procedure



2. La Direttiva 2001/42/CE e lo stato di recepimento negli Stati membri

La Direttiva 2001/42/CE, entrata in vigore il 21 luglio 2001 sotto la Presidenza Svedese, con l'obbligo di recepimento da parte di tutti gli stati membri entro il 21 luglio 2004, ha avuto

origine e si è sviluppata nell'arco di oltre dieci anni di trattative e discussioni a partire dal 1998⁶; essa si snoda in 15 articoli preceduti da 20 considerando e seguiti da 2 allegati; si basa sul principio di precauzione⁷, con gli obiettivi di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e all'adozione di piani e programmi, al fine di promuovere lo Sviluppo Sostenibile⁸.

Dopo aver riportato le varie definizioni (art. 2), l'art. 3 è dedicato ai Piani o Programmi che necessitano della VAS, in quanto elaborati per alcuni settori che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e contemporaneamente che definiscono il quadro di riferimento dei progetti sottoposti alla direttiva VIA- Valutazione d'Impatto Ambientale 85/337/CE⁹; sono altresì sottoposti a VAS i piani o programmi che incidono sui siti di "Natura 2000", conformemente alla Direttiva "Habitat"¹⁰. Sono esclusi i piani di Difesa Nazionale, di Protezione Civile e i Piani Finanziari o di Bilancio e i Fondi Strutturali¹¹.

La VAS deve essere effettuata in fase iniziale, durante la preparazione dei piani e dei programmi e prima della loro adozione, tenendo conto del livello gerarchico, onde evitare duplicazioni (art 4)¹².

Nel caso di VAS, devono essere individuati, descritti e valutati in un Rapporto Ambientale con i requisiti minimi richiesti dall'Allegato I, gli effetti significativi che l'attuazione di un Piano

⁶ COM (99)073, OJ C 83 del 25 marzo 1999

⁷ JEAN DE MULDER, "La nuova Direttiva sulla Valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente (Directive on Strategic Environmental Impact Assessment.- SEA)" – *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 6/2001: 939

⁸ Cfr. Prof. FRANCESCO KARRER, "L'applicazione della VAS sulla base delle legislazioni regionali", Atti del congresso "La Valutazione Ambientale Strategica – La Direttiva 2001/42/CE e le esperienze applicative", Sala Kursaal, Abano Terme, Padova, 31 marzo 2004

⁹ Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva 87/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 e con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003 e della direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 recepita con il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n.59 in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

¹⁰ Direttiva 92/43/CEE "relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche", G.U.C.E. n. L 206 del 22 luglio 1992

¹¹ LAURA TABELLINI, "La direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 3-4/2005: 685- 692

¹² JEAN DE MULDER, "La nuova Direttiva sulla Valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente (Directive on Strategic Environmental Impact Assessment.- SEA)" – *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 6/2001: 93

o Programma potrebbe avere sull'ambiente e le ragionevoli alternative, compresa l'opzione zero, tenuto conto dei loro obiettivi anche geografici (art.5)^{13, 14}.

La Direttiva si sofferma in modo particolare (art.6- 7) sulle forme di consultazione da effettuare nelle varie fasi della VAS con il coinvolgimento delle Autorità Ambientali, del Pubblico (chiunque), del pubblico interessato (associazioni ecc.), comprese le consultazioni transfrontaliere, fornendo loro opportune modalità di informazione per poter esprimere motivato parere in tempi ragionevoli¹⁵.

¹³ Si veda il sito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio:

http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/via/vas/

¹⁴ Particolare rilevanza assumono, nell'elaborazione del Rapporto ambientale, gli indicatori ambientali, che fanno riferimento al modello proposto dallo schema DPSIR (Driving forces, Pressures, States, Impacts, Responses) La rappresentazione della situazione ambientale si basa sulla raccolta di un set prioritario di indicatori di pressione e di stato: infatti, attraverso gli indicatori di pressione si ricostruisce il complessivo carico inquinante proveniente dal settore della produzione, che impatta sulla qualità ambientale, mentre gli indicatori di stato sono in grado di rappresentare lo stato di qualità dell'ambiente. I dati così ordinati offrono il quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Gli indicatori devono, in tutti i casi e, in particolare per verificare la congruità degli interventi essere:

- Rappresentativi;
- Validi dal punto di vista scientifico;
- Semplici e di agevole interpretazione;
- Capaci di indicare la tendenza nel tempo;
- Ove possibile capaci di fornire un'indicazione precoce sulle tendenze irreversibili;
- Sensibili ai cambiamenti che avvengono nell'ambiente o nell'economia che devono contribuire ad indicare;
- Basati su dati facilmente disponibili a costi ragionevoli;
- Aggiornabili periodicamente¹⁴.

L'organizzazione degli elementi conoscitivi per l'integrazione della conoscenza ambientale, impiega come riferimento architettonico lo schema DPSIR (Driving forces, Pressures, States, Impacts, Responses).

Le attività antropiche (Driving forces) determinano pressioni sull'ambiente modificando la qualità e la disponibilità (quantità) delle risorse naturali e quindi alterandone lo stato. Proprio da tali modificazioni, che non sempre si rivelano sostenibili, è possibile risalire agli impatti prodotti sugli ecosistemi e sulla qualità della vita e quindi la salute in generale. In risposta a ciò, la società (imprese, Pubblica Amministrazione e cittadini) interviene per mitigare e cercare di eliminare gli impatti attraverso le risposte, ovvero attraverso politiche ambientali, normative e piani d'intervento, che, a loro volta rigenereranno nuovi impatti. Le risposte potranno così regolare le Driving forces di partenza, ridurre le pressioni sull'ambiente ed incidere anche sullo stato, rendendolo migliore, essendo finalizzate a ripristinare le condizioni di sostenibilità.

Per una consultazione particolareggiata del processo di definizione di un primo nucleo degli indicatori, si può fare riferimento all'esperienza fornita dalla Regione Puglia, con la recente pubblicazione: MONIGELLO, LUCA, URICCHIO, VITO FELICE, ZURLINI, GIOVANNI, *La Valutazione Ambientale Strategica per lo sviluppo sostenibile della Puglia: Un primo contributo conoscitivo e metodologico*, Regione Puglia, Assessorato Ecologia, maggio 2006, Foggia. Dopo aver individuato alcuni significativi processi in atto nel territorio pugliese in relazione ai diversi Contesti Locali, sono stati costruiti, sulla base dello schema DPSIR una serie di indicatori atti a valutare specifiche interazioni, uomo-ambiente.

¹⁵ La definizione di pubblico è sulla stessa linea con la definizione dell'art. 2.4 della Convenzione di Århus.

Inoltre, per la convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico nel processo decisionale, e sull'accesso alla giustizia in campo ambientale, cfr. <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>

Prima dell'adozione, la versione finale dei piani e programmi deve tenere conto del rapporto ambientale, dei pareri e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere (art. 8)¹⁶; successivamente all'adozione le autorità e la popolazione consultate devono essere informate circa gli esiti della decisione con la messa a disposizione del piano o programma; produrre una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel Piano o Programma; come si è tenuto conto dei pareri e delle consultazioni; le ragioni del piano o programma scelto alla luce delle alternative possibili individuate e le misure in merito al successivo monitoraggio (art 9-10)¹⁷.

Entro il 21 luglio 2006 la Commissione Europea, scambia informazioni sull'esperienza maturata nell'applicazione della Direttiva e invia una relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio (al momento non risulta inviata o non disponibile) sull'applicazione della Direttiva e sull'efficacia, corredata da proposte di eventuali modifiche, compresa l'estensione dell'ambito di applicazione ad altre tematiche /altri settori e piani e programmi (art.12); infine, è obbligatorio per gli Stati Membri recepire la Direttiva prima del 21 luglio 2004 (art.13).

Per consentire agli Stati Membri una tempestiva e coerente attuazione della VAS, la Commissione della Comunità Europea ha pubblicato nel 2003 delle Linee Guida¹⁸, non destinate ad illustrare come si effettua una valutazione ambientale strategica, ma riportanti opinioni destinate a far comprendere pienamente gli obblighi contenuti in base all'ordine degli articoli della Direttiva¹⁹.

Tale documento spiega il concetto di piani e di programmi e la possibilità che questi abbiano effetti significativi sull'ambiente; considera il contenuto del Rapporto Ambientale, gli obblighi

¹⁶ Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero cfr: <http://www.unece.org/env/eia>.

Questa convenzione tuttavia si basa sulla Direttiva VIA. Ma l'articolo 2. 7 stipula: "Le valutazioni di impatto ambientale, come prescritte dalla Convenzione, dovranno, come requisito minimo, essere effettuate a livello del progetto dell'attività proposta. Nella misura voluta, le Parti si sforzano di applicare i principi di valutazione dell'impatto sull'ambiente alle politiche, ai piani e ai programmi."

¹⁷ Un esempio dei meccanismi di monitoraggio esistenti potrebbe essere quello previsto dall'art. 8 della direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che stabilisce una procedura quadro per le azioni della Comunità in materia di politica delle acque, OJ L 327, 22 dicembre 2000, pag. 1-73

¹⁸ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE – 2003. "Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente", Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>

¹⁹ Anche se il termine "strategico" non appare né nel titolo né nel testo della Direttiva, si fa spesso riferimento ad essa come alla direttiva della "valutazione ambientale strategica" (direttiva sulla VAS) perché si tratta della valutazione ambientale ad un livello più alto, più strategico rispetto ai progetti (di cui si occupa la direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA) (Direttiva 85/337/CEE, modificata dalla Direttiva 97/11/CE)).

in materia di garanzia di qualità, le disposizioni in materia di consultazione, la natura dell'obbligo di monitoraggio e conclude con i rapporti tra la direttiva e altre disposizioni della normativa comunitaria.

Passando, invece, all'analisi comparata dello stato di recepimento della Direttiva 2001/42/CE nei Paesi europei, si evidenziano le difficoltà riscontrate da molti Stati membri nel recepire la VAS²⁰.

Complessivamente, al luglio 2006, due anni dopo la scadenza del termine di trasposizione della Direttiva, la nostra conoscenza sul completo grado dello stato di trasposizione e implementazione è rimasta frammentaria; infatti la più recente pubblicazione del dicembre 2005 a cura dell' *European Environmental Bureau*²¹ sulla trasposizione nazionale, come pure il sito web Eur-lex²² con informazioni non aggiornate e senza spiegazioni, identifica 14 Paesi che hanno una legislazione finale VAS e altri due che hanno deliberato una bozza di legislazione, senza alcun riferimento legislativo guida.

Il quadro generale più aggiornato (luglio 2006) dello stato di recepimento e implementazione della Direttiva VAS in tutti gli Stati Membri, viene fornito da una relazione²³, nell'ambito del progetto "*Environmental Policy Advisory Service and Environmental Management*", commissionato per il "*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*" e lo "*State Environmental Protection Agency (SEPA)*"²⁴ della Cina.

In questo contesto esperti nazionali di 20 Stati membri hanno dato il loro contributo in un questionario.

²⁰ Bisogna tenere presente che l'11 luglio 2005 la Commissione ha inviato l'ultimo avvertimento scritto (Comunicazione IP/05/897), ovvero il parere motivato, a 12 Stati membri le cui normative nazionali dovevano entrare in vigore entro il 21 luglio 2004 invitandoli a recepire la Direttiva 2001/42/CE. Essi sono: Austria, Belgio, Cipro, Grecia, Italia, Spagna, Finlandia (unicamente la provincia di Åland), Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia.

²¹ <http://www.eeb.org/activities/biodiversity/Final-SEA-report-271205.pdf>

²² http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=414638:cs&lang=en&list=414638:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#FIELD_PT

²³ Dr. Thomas B. Fischer, Reader (Professor) at the Department of Civic Design, University of Liverpool, 74 Bedford Street South, Liverpool L69 7ZQ, UK, fischer@liverpool.ac.uk

²⁴ www.laum.uni-hannover.de/uvp/aktuell/SEAINMS2006.pdf

La maggior parte degli Stati membri ha provveduto al recepimento della Direttiva VAS entro la metà del 2006, ma in molti di questi si sta portando avanti un'ulteriore riflessione circa le definizioni contenute nella Direttiva e le proprie normative nazionali, in vista di possibili perfezionamenti delle metodologie di valutazione o delle procedure di integrazione dell'ambiente, con particolare riferimento alla pianificazione territoriale.

Sono stati identificati solo 3 Stati (Grecia, Lussemburgo e Portogallo), in cui la Direttiva non è stata recepita.

Gli Stati che presentano, invece, la più estesa applicazione della VAS sono risultati quelli che l'avevano già sperimentata precedentemente all'emanazione della Direttiva (Regno Unito, Germania, Svezia, Danimarca, ma anche Polonia, Estonia, Lettonia e Repubblica Ceca).

Alcuni Stati hanno prodotto una legge quadro a livello nazionale che necessitava di essere implementata da specifiche legislazioni regionali (come la Germania, la cui legislazione deve essere deliberata per la maggior parte delle 16 Länder, l'Italia, la Spagna e l'Austria che invece ha recepito la direttiva in maniera parziale a livello nazionale, mentre le sue regioni hanno tutte recepito la VAS ad eccezione del Burgenland). In Francia la legge si compone di due sezioni: una generale e una per la VAS specifica per la pianificazione territoriale.

Nel Regno Unito è stata emanata una legge unica, ma con quattro sezioni, una per ogni nazione. E' tra l'altro l'unico caso in cui la VAS si applica all'interno del contesto del "riconoscimento di sostenibilità" che si pone alla base del processo e che ne rende più rigorosa l'applicazione.

Tutti gli altri Stati presentano un atto nazionale unico.

La maggior parte degli Stati hanno iniziato a lavorare sulla VAS prima che la Direttiva diventasse obbligatoria. Ciò è stato legato alla necessità che più sistemi di pianificazione territoriale considerino puntualmente gli aspetti ambientali. Solo in pochi Stati la Direttiva è stata l'esplicito fattore per applicare la VAS a livello nazionale, inclusi Italia, Portogallo, Irlanda, Lituania, Malta, Grecia e Cipro.

3. Il Decreto legislativo 152/2006 di recepimento della Direttiva 2001/42/CE, recante “norme in materia ambientale”

Il recente Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006²⁵, che recepisce la Direttiva 2001/42/CE in campo nazionale, ha definitivamente chiuso un capitolo che ha visto la messa in mora dell'Italia da parte della Comunità Europea, lasciando però, aperta e al momento irrisolta, la polemica, innescata da alcuni esperti, riguardante alcuni aspetti del recepimento della Direttiva da parte dello Stato Italiano. Le norme sulla Valutazione Ambientale Strategica, oltre a quelle relative alla Valutazione d'Impatto Ambientale, erano state prorogate al 31 gennaio 2007, e, secondo alcune informazioni, reperite direttamente dalla Divisione VIII Certificazione Ambientale e Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, verosimilmente dovevano essere apportate significative modifiche. Tale slittamento di quasi un anno e mezzo era stato inserito nel maxiemendamento al disegno di legge di conversione del “DL mille proroghe” del luglio 2006²⁶. Successivamente era stato previsto un ulteriore slittamento a fine luglio 2007.

Prima di tale scadenza, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare un decreto legislativo di riforma di VIA e VAS. Per approvare in via definitiva detto decreto, sono previsti nove mesi di tempo: dopodiché le regole del D.lgs 152/2006 non potranno più essere modificate

²⁵ Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 – Supplemento Ordinario n. 96 (per le diverse versioni preparatorie divulgate sul sito del comitato della legge delega v. www.comdel.it)

²⁶ Legge n. 228 del 12 luglio 2006, Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12 luglio 2006

tramite decreti legislativi. Questa possibilità, consentita dalla legge delega, la 308/2004, ha infatti la scadenza del 28 aprile 2008, ossia due anni dopo l'entrata in vigore del D.lgs 152/2006. Per ora, questo decreto legislativo correttivo ha ricevuto il primo via libera del Consiglio dei Ministri, ma lo attende un percorso molto lungo: infatti dovrà ricevere il parere della Conferenza unificata Stato- Regioni- Città e poi essere inviato alle Commissioni Parlamentari. Dopodiché tornerà al Consiglio dei Ministri per la seconda approvazione e successivamente dovrà superare un altro passaggio parlamentare per poi ricevere il terzo e ultimo sì del Consiglio dei Ministri. Contrariamente a quanto ci si aspettava, non è arrivata l'ulteriore proroga per l'applicazione delle norme su VIA e VAS contenute nel Codice ambientale. A questo punto, quindi, la disciplina della Valutazione di impatto ambientale e quella della Valutazione di piani e programmi di opere (VAS), quella prevista dal Codice ambientale, è entrata in vigore primo agosto, creando non poche difficoltà, in primo luogo per le Regioni, che hanno a disposizione centoventi giorni per adeguare le proprie normative a quelle previste dal Decreto 152/2006.

A questo punto, le Regioni si interrogano circa questo adeguamento, visto che, con l'approvazione del D.lgs correttivo, fra qualche mese le norme del Codice verranno cancellate e le nuove norme statali risponderanno, come traspare dal decreto di riforma, a un'impostazione molto più in sintonia con quella seguita fino ad oggi dalle Regioni.²⁷

Il Decreto Legislativo 152/2006, recante “ Norme in materia ambientale”, accorpa tutte le norme relative ai comparti di materia oggetto della delega ambientale 308/2004²⁸, con eccezione della gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e fauna. Secondo alcuni studi e documenti (Istituto Nazionale di Urbanistica, documento conferenza Stato-Regioni ecc.)²⁹, nonostante le numerose esperienze regionali in linea con la Direttiva in questione, il Testo Unico sull'ambiente (T.U.) non tiene conto né degli

²⁷ Da: Il Sole 24 Ore – Edilizia e Territorio, 30 Luglio- 4 Agosto 2007 e 6 – 11 Agosto 2007

²⁸ Legge 15 dicembre 2004. n 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2004 – Supplemento Ordinario n. 187

²⁹ Conferenza Stato-Regioni, da: *Schema di decreto delegato attuativo della Legge 15 dicembre 2004 n.308 “Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*, documento fornito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Direzione Generale per la salvaguardia ambientale, [Divisione VIII CERTIFICAZIONE AMBIENTALE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DI PIANI E PROGRAMMI](#); INU- Gruppo di studio nazionale VAS “Lettura critica del “recepimento” della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante norme in materia ambientale”, maggio 2006 – http://www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html ; ALESSANDRO MARIA DI STEFANO, “Non è un codice ambientale, aumentano conflittualità e disordine”, *ARPA*, Rivista N.2 Marzo Aprile 2006, pag. 8-10

esiti del Progetto europeo ENPLAN³⁰, né dell'impostazione metodologica usata nell'applicazione della VAS su una pluralità di settori, condotte dalla *Direzione Generale per la Salvaguardia Ambientale* del Ministero dell'Ambiente (MATT)³¹, che si basa su uno sforzo costante di integrare le considerazioni ambientali all'interno degli iter procedurali dei diversi piani e programmi.

Invece, il T.U. affida ad un soggetto estraneo alle procedure proprie della pianificazione, un momento "valutativo" vincolante, aggravando, così, l'iter pianificatore³²; è previsto, infatti, un "giudizio di compatibilità ambientale" da parte di un'Autorità che in sede Statale si avvale di una "commissione tecnico-consultiva" con la possibilità di vincolare detto giudizio all'adozione di "specifiche modifiche ed integrazioni della proposta di piano o programma valutato.

In realtà la Direttiva mira, piuttosto, a concentrare l'attenzione sui temi ambientali **all'interno** della pianificazione, pur prescrivendo degli standard qualitativi per i rapporti ambientali. L'individuazione di un soggetto che possa garantire uno standard qualitativo minimo per i rapporti ambientali è necessario, ma lo stesso soggetto non può imporre prescrizioni e modifiche su atti amministrativi, che spettano invece ai soggetti istituzionalmente investiti di tale autorità³³.

Dunque secondo gli esperti, gli obiettivi della Direttiva andrebbero perseguiti attraverso un iter di valutazione ambientale **intrinseco al procedimento stesso**, non affidandolo alla discrezionalità di un'autorità esterna (come previsto dal T.U.), che potrebbe così arrivare ad assumere il ruolo di autorità ambientale di volta in volta coinvolta dalle Amministrazioni che devono redigere i piani o programmi

Un altro passaggio controverso, riguarda la consultazione dei soggetti istituzionali e la partecipazione del pubblico al processo decisionale, particolarmente enfatizzata nella Direttiva

³⁰ v. sito internet: www.interreg-enplan.org . Un altro progetto europeo è il progetto INSPIRE (v. <http://www.ec-gis.org/inspire/> e il progetto ANSEA)

³¹v. <http://www.minambiente.it/st/Ministero.aspx?doc=ministero/comitaticisi/impatto/vas/procedura.xml#smenu1e>, in particolare :

<http://www.minambiente.it/st/Ministero.aspx?doc=ministero/comitaticisi/impatto/vas/pianieprog.xml>

³² Cfr. FIDANZA, ALESSANDRA, *Alcune questioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi*, UI n. 200/2005 : " La titolarità del procedimento di pianificazione, arricchito dei punti prescritti dalla direttiva, rimane ai soggetti che ne sono istituzionalmente investiti, i quali, anche attraverso adeguate forme di partecipazione e cooperazione, devono consultare le autorità "che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi" (art. 6,3 della Direttiva 2001/42/CE)".

³³ Cfr. LANIADO, ELIOT, *Le linee guida del progetto Enplan*, in: La rivista dell'Urbanistica n.3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte: " La procedura di VAS di piani e programmi (P/P) è interna all'ente che predispone il P/P, in quanto l'adozione/approvazione è un atto di responsabilità politica. C'è perciò un rischio di autoreferenzialità. La trasparenza delle procedure e dei contenuti del P/P , la partecipazione e la consultazione dei soggetti, che esprimono pareri obbligatori ma non vincolanti, costituiscono l'antidoto per limitare tale rischio".

2001/42/CE; il T.U., al contrario, non sembra considerarli elementi centrali e fondamentali della valutazione ambientale che accompagnano l'intero processo sin dalle fasi iniziali. Infatti, risultano, nel Titolo II della Parte II del Decreto, relegati nella parte conclusiva dell'iter e sembrano incidere poco sul processo decisionale.

Confrontando, infatti, la Direttiva si nota che, mentre il legislatore europeo suggerisce che i pareri espressi dalle autorità interessate e dal pubblico, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere dovrebbero essere presi in considerazione **durante la preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione, il legislatore delegato italiano avvia il procedimento di consultazione prima dell'approvazione ma successivamente all'adozione del piano o programma.**

Secondo l'Istituto Nazionale Urbanistica, l'esperienza ha però provato che la comunità locale è praticamente esclusa da questo tipo di processo, sviluppandosi la dialettica sostanzialmente tra l'amministrazione ed i portatori di interessi forti, i quali, tra l'altro, già presumibilmente prima dello sviluppo della VAS, hanno trovato modo di influire sulla definizione del piano o del programma e di esercitare pressioni più o meno incisive sull'amministrazione stessa.

E' quindi realistico pensare che la mancanza di attenzione alle pratiche di concreto coinvolgimento delle comunità locali ai processi di VAS genererebbe prassi di applicazione in cui queste tematiche si ridurrebbero ad un mero adempimento burocratico, con la conseguente esclusione delle esigenze e delle aspettative delle comunità in questione dai processi di rappresentazione e integrazione.

E' necessario dunque, per quanto riguarda la pianificazione del territorio, definire una normativa tecnica adeguata ed aperta ad integrare, nel processo valutativo, processi partecipativi quali l' EASW – European Awareness Scenario Workshop, metodologia, questa, di partecipazione riconosciuta dall'UE o il *community visioning*, coerentemente, tra l'altro, alle forme di consultazione già previste dalla Legge Delega l. 308/2004.

Altra questione controversa, che potrebbe costituire materia per una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea, riguarda l'ipotesi di esclusione dei piani di livello Comunale dall'assoggettamento alla procedura di VAS³⁴; il T.U., infatti, sostituisce il livello "locale" della Direttiva a quello "sovracomunale", mentre dalle considerazioni adottate dalle

³⁴ Cfr. Documento Conferenza Stato- Regioni, pag. 8 ultimo capoverso del punto 1 "Considerazioni generali e sul Titolo I "Norme generali" e INU- Gruppo di studio nazionale VAS "Lettura critica del "recepimento" della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D.lgs. 152/2006, recante norme in materia ambientale", maggio 2006 pag. 7

linee guida europee, è ragionevole pensare che la Direttiva, essendo rivolta a tutti gli Stati membri UE, faccia riferimento, nell'accezione del termine "locale", in generale alla suddivisione amministrativa minima del territorio di ogni Stato come confermato anche da esempi concreti in Gran Bretagna e Francia³⁵ in cui il termine locale è stato inteso come partizione amministrativa minima e dunque la VAS è prevista anche per i cosiddetti *local plan*.

La VAS, infatti, come delineata nella Direttiva, trattandosi di un processo decisionale della pubblica amministrazione che ha riferimenti nei quadri normativi socio-economici, territoriali ed ambientali, non ha bisogno di un iter autoritativo, cioè fatto o imposto d'autorità e che ha quindi valore cogente, ma compie scelte e assume decisioni.

Al contrario, nel Decreto viene proposto un iter procedurale in cui la valutazione ambientale e la pianificazione sono atti e processi separati e consequenziali che non si integrano realmente.

Infatti, è previsto un "giudizio di compatibilità ambientale" emesso da un'Autorità diversa dal soggetto attuatore del Piano o Programma, al quale è obbligatorio adeguarsi, con poche possibilità di confronto tra i soggetti attuatori del Piano e l'Autorità ambientale.

In realtà la Direttiva mira, piuttosto, a concentrare l'attenzione sui temi ambientali **all'interno** della pianificazione, pur prescrivendo degli standard qualitativi per i rapporti ambientali (art. 12, par. 2 della Direttiva 2001/42/CE). L'individuazione di un soggetto che possa garantire uno standard qualitativo minimo per i rapporti ambientali è necessario, ma lo stesso soggetto non può imporre prescrizioni e modifiche su atti amministrativi, che spettano invece ai soggetti istituzionalmente investiti di tale autorità.

Dunque, gli obiettivi della Direttiva andrebbero perseguiti attraverso un iter di valutazione ambientale intrinseco al procedimento stesso, non affidandolo alla discrezionalità di un'autorità esterna (come invece previsto dal TU), che potrebbe così arrivare ad assumere il ruolo di Autorità Ambientale di volta in volta coinvolta dalle Amministrazioni che devono redigere i piani o programmi. In questo modo la procedura di VAS di piani e programmi è interna all'ente che li predispone, in quanto l'adozione/approvazione è un atto di responsabilità politica³⁶; al

³⁵ Ordonnance n. 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, Section 2, Art. L. 122-4, 1°

³⁶ Ad esempio "è il caso della Regione Toscana, la quale aveva già provveduto a recepire i principi della Direttiva 2001/42/CE, in particolare, con la Lr 49/99 modificata dalla Lr 61/04 sulla programmazione regionale e con la Lr 1/05 sul governo del territorio, mentre era in corso di approvazione, in concomitanza con l'entrata in vigore del Dlgs 152/06, un regolamento procedurale e metodologico per lo svolgimento della valutazione integrata degli effetti dei piani e programmi. L'impianto delineato dalla Regione Toscana per la VAS mette al centro la partecipazione dei soggetti interessati – i soggetti istituzionali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti

rischio di autoreferenzialità che ne può conseguire, si risponde con la trasparenza delle procedure e dei contenuti dei piani e programmi, la partecipazione e la consultazione dei soggetti, che esprimono pareri obbligatori ma non vincolanti, i quali costituiscono l'antidoto per limitare tale rischio³⁷.

Secondo quanto riportato dal documento pubblicato dalla Conferenza Stato- Regioni in sostanza, "viene configurata una procedura di tipo *"command and control"*, proprio rispetto ad un ambito di applicazione (piani e programmi) che, meno di altri, può adeguarsi e sopportare una mera procedura autoritativa. Ciò è tanto più grave se si pone mente al fatto che gli orientamenti europei, innanzitutto per le tematiche ambientali, delineano procedure amministrative incentrate sui criteri di "integrazione", "responsabilizzazione", e "sussidiarietà" anche in quelle tradizionalmente basate su procedure autoritative di tipo *"command and control"*³⁸. Se la valutazione ambientale non arricchisce il processo di pianificazione essa si configura solo come un **aggravio ed un irrigidimento procedurale**.

In particolare, infine, secondo la Conferenza Stato- Regioni è del tutto evidente che la previsione di un giudizio di compatibilità ambientale consegna un enorme potere, di ingerenza e di veto, alla "autorità competente"; in primo luogo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nei confronti di tutti gli altri Ministeri."

4. Metodologia per l'introduzione nella pianificazione territoriale della Valutazione Ambientale Strategica: il progetto ENPLAN³⁹

Il progetto ENPLAN "Evaluation Environmental des Plans et Programmes", all'interno del Programma Interreg IIB-Medoc⁴⁰, promosso dall'UE, si fonda sulla collaborazione tra 10

specificamente individuati – attuata con il metodo della concertazione, e la partecipazione del pubblico per la quale è prevista, come forma di comunicazione privilegiata, quella telematica e il ricorso al "garante per la comunicazione"; aspetti questi che non sembrano altrettanto valorizzati nell'impostazione nazionale. Nell'impianto regionale l'autorità competente all'adozione del piano o progetto è la stessa che svolge la procedura di valutazione, che rimane, quindi, pienamente integrata nel processo di elaborazione e adozione dell'att." GIANNA TONELLI, SERENA DE ANGELIS, Area Progetti comunitari, ecogestione e Suap, Arpat, *Incertezza sulla Valutazione Ambientale Strategica*, in: ARPA Rivista, n. 2 Marzo – Aprile 2006, pag. 7

³⁷ Cfr. LANIADO, ELIOT, *Le linee guida del progetto Enplan*, in: La rivista dell'Urbanistica n.3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte.

³⁸ ALESSANDRO MARIA DI STEFANO, "Non è un codice ambientale, aumentano conflittualità e disordine", *ARPA*, Rivista N.2 Marzo - Aprile 2006, pag. 9

³⁹ v. sito internet: www.interreg-enplan.org . Altri progetti europei sono: il progetto INSPIRE (v. <http://www.ec-gis.org/inspire/>) e il progetto ANSEA (www.taugroup.com/ansea)

⁴⁰ v. <http://www.interreg-enplan.org>

Regioni europee, coordinate dalla Regione italiana Lombardia. Le 9 Regioni europee partecipanti sono: Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Cataluña, Murcia, Islas Baleares e Andalucía. La Cataluña ha coordinato le Regioni spagnole.

Risulta, tra le varie esperienze a livello comunitario, al momento, un riferimento molto importante per i vari contesti europei;

Il progetto, approvato nel dicembre 2002 e concluso nell'ottobre 2004, aveva 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.

In pratica, ha messo in atto una cooperazione transnazionale con l'obiettivo di favorire l'interscambio di conoscenze ed esperienze sulla VAS tra le Regioni partecipanti, definire una metodologia comune e condivisa per l'applicazione della VAS ai piani e programmi, orientare il recepimento della Direttiva 2001/42/CE nell'ordinamento giuridico delle Regioni europee partecipanti, informare e sensibilizzare i soggetti che partecipano ai processi di pianificazione sul significato, l'importanza e l'opportunità di applicazione della VAS.

Strutturato con un Comitato di pilotaggio, affiancato da un comitato tecnico-scientifico, con il compito di accertare la qualità dei prodotti e stilare le linee guida, e a supporto dei gruppi di lavoro impegnati a sperimentare la metodologia su casi studio, ENPLAN ha previsto l'integrazione tra attività di studio e attività di sperimentazione, accompagnate da momenti di confronto, di informazione e formazione e da attività di messa in rete delle informazioni raccolte e condivise.

La prima fase che ha strutturato il programma, quella di studio, ha prodotto la predisposizione dei quadri normativi, della programmazione e pianificazione e delle esperienze che hanno permesso l'analisi di quelle già maturate e soprattutto la definizione di una metodologia condivisa di integrazione della dimensione ambientale all'interno di piani e programmi.

La seconda fase ha riguardato il confronto e scambio delle informazioni raccolte e dei risultati ottenuti dagli studi effettuati, con la definizione di elementi di riferimento comuni per la successiva fase di sperimentazione.

La terza fase ha riguardato la fase di sperimentazione condotta su quattordici progetti pilota e in particolare si è proceduto, inizialmente, con l'analisi dell'ambiente e con una zonizzazione del

territorio oggetto del Piano o Programma in esame; successivamente si è creato un quadro evolutivo delle componenti ambientali (attraverso gli indicatori di stato e di pressione). Si è cercato sempre di tenere presente la vocazione dei territori, la valorizzazione del territorio, la compatibilità degli interventi previsti rispetto alle criticità dell'area, e si è cercato di migliorare tali criticità.

La fase di confronto dei risultati delle sperimentazioni, volta alla definizione delle linee guida, è stata articolata per il piano/programma a livello strategico, scenari che sviluppano obiettivi e strategie; strutturale, che definisce l'organizzazione e l'assetto spaziale del territorio e che costituisce quadro di riferimento per l'attuazione degli obiettivi strategici; attuativa, che sviluppa gli aspetti attuativi e gestionali. Successivamente sono stati individuati gli elementi sostanziali per la definizione della norma di recepimento della Direttiva.

La quarta fase ha riguardato la fase della formazione e informazione per il tramite di convegni e sito web;

La quinta fase ha riguardato la fase della discussione e della concertazione con la produzione della guida per lo svolgimento del processo di Valutazione Ambientale in ciascun piano o programma e gli orientamenti normativi per il recepimento della direttiva 2001/42/CE da parte delle Regioni partecipanti.

In conclusione, l'esperienza effettuata con ENPLAN ha permesso di intraprendere, a livello transnazionale, una sperimentazione concreta sulla Valutazione Ambientale di Piani e Programmi (VAS), condivisa e rispondente agli obiettivi della Direttiva 2001/42/CE, finalizzata all'introduzione delle tematiche ambientali all'interno dei processi pianificatori e programmatori; ha indubbiamente beneficiato dell'attenzione generale, non soltanto tra i partner, proprio per l'attualità del tema affrontato e per la comune esigenza di rendere operativa la Direttiva in questione, ma, per quanto riguarda l'Italia, come già commentato in precedenza, il Decreto legislativo 152/2006 non sembra tener conto delle sperimentazioni effettuate nell'ambito del Progetto ENPLAN, né degli orientamenti normativi comunemente definiti. Forse, anche per questo l'attuazione della VAS, secondo il Testo Unico, è stata oggetto di numerosi rinvii, e, pertanto ancora in fase di definizione.

Bibliografia

AA.VV., *I "nuovi diritti" nello stato sociale in trasformazione, vol.1 "La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario"*, a cura di R. Ferrara e P.M. Vipiana, Padova, CEDAM, 2002

AA.VV. *La valutazione ambientale strategica dossier* in Valutazione Ambientale n. 3, 2003

Atti del Convegno "L'integrazione della VAS nei processi di piano. Riflessioni sulle esperienze in corso in vista del recepimento della Direttiva 2001/42/CE, Università IUAV di Venezia, DP Dipartimento di Pianificazione, Associazione italiana di Scienze Regionali (AISRE), 20 novembre 2003

ALESSANDRO MARIA DI STEFANO, "Non è un codice ambientale, aumentano conflittualità e disordine", *ARPA*, Rivista N.2 Marzo Aprile 2006
ambientali e della Gestione delle Risorse Idriche, 2002

BARBANENTE, A., BORRI, D., CAMARDA, D., MARTINELLI, N. (1996), Puglia (a cura di D. Borri), in A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo (a cura di), *le forme del territorio italiano. Ambienti insediativi e contesti locali*, Il Tomo, Laterza, Roma- Bari

BREUER, D. (2000) , *The Planning Act in Denmark 1999*, English Translation of the Planning Act, Ministry of Environment and Energy, Spatial Planning Department, Denmark.

BUSCA ALESSANDRO, FABIETTI VALTER, DI RICO BENIAMINO, *La Valutazione Ambientale Strategica del P.T.C.P della Provincia di Chieti*, in Urbanistica DOSSIER n. 79, Rivista mensile monografica, anno VIII, Supplemento al n.203 di Urbanistica Informazioni

BUSCA, ALESSANDRO E CAMPEOL, G (a cura di), *La valutazione ambientale strategica e la nuova direttiva comunitaria*, Palombi Editori, Roma, 2002

CARATTI, PIETRO, TARQUINI, RICCARDO, "La Valutazione Ambientale Strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale". Atti del convegno "Prospettive di Sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia", Fondazione Enrico Mattei, 5 Febbraio 2002, Roma

CARETTO E., *Ambiente, sostenibilità e qualità della vita*, Castrignano dei Greci (Le), Amaltea edizioni, 2002

CHRISTENSEN, P., KØRNØV, L., AND NIELSEN, E. H. (2003), The Outcome of EIA in Denmark. Ministry of Environment /Aalborg University. Sito internet: http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia_outcome.pdf

CODICE DELL'AMBIENTE (da ambiente e sicurezza de " Il Sole 24 Ore") a cura di Marco Fabrizio e Paola Ficco, 2006, editore Il Sole 24 Ore S.P.A., Milano.

Commento ragionato alla Direttiva 2001/42/CE a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio
http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/via/vas

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE – 2003. "Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente", Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, sito internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>

COMMISSIONE EUROPEA DGXI/XII & EUROSTAT, *Environmental Indicators and green accounting*, Bruxelles, 1996

COMMISSIONE EUROPEA, DG XI "AMBIENTE, SICUREZZA NUCLEARE E PROTEZIONE CIVILE": Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione europea, Bruxelles, Agosto 1998.

COMMISSIONE EUROPEA, DG XI "AMBIENTE, SICUREZZA NUCLEARE E PROTEZIONE CIVILE", *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei programmi dei fondi strutturali dell'Unione europea*, Londra, 1998

CONFERENZA STATO-REGIONI, da: *Schema di decreto delegato attuativo della Legge 15 dicembre 2004 n.308 "Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*, documento fornito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio,

Direzione Generale per la salvaguardia ambientale, Divisione VIII CERTIFICAZIONE AMBIENTALE E VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DI PIANI E PROGRAMMI;

DAVIES P.G.G., *European Union Environmental Law*, Aldershot, ASHGATE, 2004

DE VITO, LAURA *La Direttiva 2001/42/CE concernente gli effetti di determinati Piani e Programmi sull'Ambiente. Analisi dello stato di attuazione e dell'approccio metodologico*, Tesi di Laurea, Novembre 2006, presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, Luiss Guido Carli, Relatore: Prof. Paolo De Caterini

ENVIRONMENTAL RESOURCE MANAGEMENT, *Public participation and stakeholders involvement in the SEA process: an overview of available techniques and methodologies*, commissionato dal Ministero degli Alloggi, della Pianificazione territoriale e dell'Ambiente, Paesi Bassi, 2002

FIDANZA, ALESSANDRA, *Alcune questioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi*, UI n. 200/2005

FISCHER, T.B., *Benefits arising from SEA application*. Environmental Impact Assessment Review, 1999

HILDING- RYDEVIK, T. (2000) Experience of Strategic Environmental Assessment in regional land use planning in North Jutland County in Denmark. Short Summary of a paper presented by Studsholt, A. at a workshop on Regional Development Programmes and Integration of Environmental Issues- the role of strategic environmental assessment

INU- GRUPPO DI STUDIO NAZIONALE VAS "Lettura critica del "recepimento" della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006, recante norme in materia ambientale", maggio 2006 – http://www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html

JEAN DE MULTER, "La nuova Direttiva sulla Valutazione degli effetti di piani e programmi sull'ambiente (Directive on Strategic Environmental Impact Assessment.- SEA)" – *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 6/2001

KRÄMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè Editore, 2002

KARRER, FRANCESCO, "L'applicazione della VAS sulla base delle legislazioni regionali", Atti del congresso "La Valutazione Ambientale Strategica – La Direttiva 2001/42/CE e le esperienze applicative", Sala Kursaal, Abano Terme, Padova, 31 marzo 2004

LA CAMERA FRANCESCO, *Sviluppo sostenibile. Origini, teoria e pratica*, Roma, Editori Riuniti, 2003

LANIADO, ELIOT, *Le linee guida del progetto Enplan.*, in: La rivista dell'Urbanistica n.3 Supplemento ai Quaderni della Regione Piemonte

EUROPEAN UNION NETWORK FOR THE IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENT LAW (IMPEL). *PROGETTO IMPEL: Attuazione dell'articolo 10 della direttiva*

Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Fondi strutturali 2000-2006", Supplemento al mensile del Ministero dell'Ambiente *Ambiente informa*, n. 9/1999

LOMBARDI P. (a cura di) *Analisi e valutazioni di progetti di sostenibilità urbana* in Urbanistica n 112, gennaio-giugno 1999

MONIGELLO, LUCA, URICCHIO, VITO FELICE, ZURLINI, GIOVANNI, *La Valutazione Ambientale Strategica per lo sviluppo sostenibile della Puglia: Un primo contributo conoscitivo e metodologico*, Regione Puglia, Assessorato Ecologia, maggio 2006, Foggia

O' RIORDAN TIM e TURNER KERRY, *An annotated Reader in Environmental Planning and Management. Urban and Regional Plannin series*, Volume 30, Pergamon Press, Oxford, 1983

OECD, *Oecd core set of indicators for environmental performance reviews environmental monographs n°83*, Parigi, 1993

ROBINSON, JONATHAN, *Anticipating the effect of Strategic Environmental Assessment*, in *Planning law: Analysing Reform, Europe and Caselaw*, White Paper Conference, Londra, 21 marzo 2002

ROSSI LOCCI M., *Manuale per l'ambiente*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2000

ROYAL HASKONING, *Quality assurance strategic environmental assessmen*, commissionato dal Ministero degli Alloggi, della Pianificazione territoriale e dell'Ambiente, Paesi Bassi, 2002

SADLER, B. *A framework for European Sustainability Assessment and Assurance*, In J.Petts (ed.) *Handbook of Environmental Impact Assessment Volume I*. Blackwell Science, Londra, 1999

SADLER, B e VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment Status, challenges and future directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the environment, Publication number 54, The Hague, Netherlands, 1998

SOMMER ANDREAS, *The Assessment of the Significance of Environmental Effects. Procedure and Criteria for Screening in Strategic Environmental Assessments*, Ministero Federale Austriaco dell'Agricoltura, della Silvicoltura, delle Risorse ambientali e della Gestione delle Risorse idriche, 2002

TABELLINI, LAURA "La direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS). Opportunità e problemi aperti nell'applicazione a livello comunitario", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. 3-4/2005

TIEZZI E. - MARCHETTINI N., *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Roma, Donzelli Editore, 1999

DANIELE VERDESCA, *Manuale di valutazione d'impatto economico- ambientale*, Ambiente&Territorio, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2003

Riferimenti normativi Comunitari

Proposta della Commissione europea, COM (96) 511, OJ C 129 del 25 aprile 1997

Proposta della Commissione europea, COM (99) 073, OJ C 83 del 25 marzo 1999

Decisione 2005/370/CE

Direttiva 2001/42/CE, GU L 197 del 21/7/2001

Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 che modifica la Direttiva 85/337/CEE concernente la Valutazione d'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 073 del 14 marzo 1997

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, GU L 041 del 14 febbraio 2003

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, GU L 156 del 25 giugno 2003

Proposta di decisione del Consiglio, COM/2003/0221 def.

Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, GU L 167 del 30 aprile 2004

Ratifica della Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, GU L 201 del 7 giugno 2004

Direttiva 92/43/CEE "relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche", GU L 206 del 22 luglio 1992

Direttiva 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che stabilisce una procedura quadro per le azioni della Comunità in materia di politica delle acque, OJ L 327, 22 dicembre 2000

Comunicazione della Commissione europea dell'11 luglio 2005 , IP/2005/897

Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, GU L 161 del 26 giugno 1999

Riferimenti normativi italiani

Decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006, GU n. 88 del 14 aprile 2006, Supplemento ordinario n. 96

Legge 15 dicembre 2004 n. 308 "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", GU n. 302 del 27 dicembre 2004, Supplemento ordinario n. 187

Legge n. 228 del 12 luglio 2006, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione" GU n.160 del 12 luglio 2006

Siti web

<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>

<http://www.ec-gis.org/inspire/>

<http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>

http://www2.minambiente.it/sito/settori_azione/via/vas/

www.apat.gov.it

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.eu.int

www.interreg-enplan.org

www.minambiente.it

www.oecd.org

www.epa.gov

www.whitehouse.gov

www.parlamento.it