

**Valutazione ambientale strategica
e verifica di assoggettabilità**

A cura dell'Arch. Sonia Occhi

DOCUMENTI

2010

INformazione

Gli ambiti in cui, nel recepire la Direttiva comunitaria, gli Stati membri sono chiamati a esercitare la loro discrezionalità, definendo criteri e soglie minimi che rendono necessaria la valutazione ambientale del piano o programma, sono dettati dall'articolo 3 (Ambito d'applicazione) e in particolare dai commi 3 (piani o programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e modifiche minori di piani o programmi) e 4 (piani o programmi diversi, che sono quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente).

Già il decimo considerando della Direttiva afferma che nel caso di piani e i programmi, di vari settori, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti da sottoporre a VIA, o per i quali è prescritta la valutazione ai sensi della direttiva Habitat, che determinano l'uso di piccole aree a livello locale o che sono piccole modifiche dei piani o programmi summenzionati, essi dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente.

Quindi, l'art. 3 co.2 individua i piani e programmi che devono essere assoggettabili a VAS e tra essi quelli che rientrano nelle condizioni prefigurate dal co. 3, ovvero piani e programmi che interessano piccole aree o le modifiche minori, possono essere esclusi o meno dagli Stati membri che sono chiamati a stabilire se in tali particolari casi si verifichino comunque effetti significativi sull'ambiente.

Gli Stati membri possono quindi esercitare una sorta di facoltà di esclusione di piani o programmi che rientrerebbero tra quelli da assoggettare obbligatoriamente a VAS, in ragione degli aspetti dimensionali o della portata di cui al co. 3.

Pertanto, la Direttiva chiede implicitamente a ciascuno stato membro di chiarire in che cosa consista la significatività degli effetti sull'ambiente, quali siano i caratteri anche dimensionali del piano o programma, che ne rendano significativi gli effetti, su quante persone o su quanto ecosistema debbano incidere per poter rendere necessaria la valutazione ambientale del piano o programma.

Analogamente, ma secondo una logica contraria, gli stati membri possono esercitare una sorta di facoltà di inclusione (all'assoggettabilità a VAS) di quei piani e programmi che, pur non rientrando tra quelli di cui al co. 2 ma costituendo quadro di riferimento per l'approvazione di progetti da assoggettare a VIA, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

Secondo la Direttiva, quindi, gli Stati membri sono chiamati a stabilire le condizioni che rendono o meno assoggettabili a VAS i piani e programmi che potremmo definire "border line", cioè che rientrano tra le categorie per le quali la VAS è obbligatoria ma che in ragione delle piccole dimensione o della scarsa importanza potrebbero essere esclusi o che, viceversa, non dovrebbero essere obbligatoriamente sottoposti a VAS ma data la portata degli effetti sull'ambiente, la VAS si rende comunque necessaria.



Molto si è detto è scritto su queste questioni e in particolare sulle definizioni di “piccole aree a livello locale” e di “modifiche minori”. Tra tutte, si ricorda la posizione della Commissione europea espressa nel documento di attuazione (che, si ricorda, ha valore interpretativo) del 2003 dal titolo “Attuazione della Direttiva 2001/42/CE Concernente la Valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”.

Per quanto riguarda il caso di piani e programmi che determinano l’uso di “piccole aree a livello locale”, la Commissione si sofferma, distinguendoli, sui termini “piccolo” e “locale”.

Relativamente al termine “piccolo”, la raccomandazione della Commissione agli Stati membri è di definire il concetto secondo le peculiarità specifiche di ciascuno stato membro, nella consapevolezza che potrebbe essere necessario decidere caso per caso, essendo necessario un attento esercizio di giudizio.

Analogamente, anche il termine “locale” si presta a interpretazioni molto differenziate da Stato a Stato. La Commissione riconosce che il linguaggio usato nella Direttiva non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali degli Stati membri. Nel complesso, la posizione espressa a tale riguardo dalla Commissione non sembra essere di grande aiuto nella interpretazione del concetto ai fini di una sua declinazione nei contesti nazionali.

Per l’esattezza, la Commissione osserva che “Si incontra una simile difficoltà nel decidere il significato di ‘locale’. Il linguaggio usato nella direttiva non stabilisce un legame chiaro con le autorità locali ma il termine ‘livello’ implica un contrasto con, ad esempio, i livelli nazionali o regionali. La frase completa (‘piccole aree a livello locale’) chiarisce che tutta la zona di una autorità locale non potrebbe essere esclusa (a meno che non fosse piccola). In alcuni Stati membri le aree delle autorità locali possono essere veramente molto ampie ed escludere per intero una di tali aree sarebbe una lacuna rilevante nell’ambito di applicazione.”

Tentando di declinare tali considerazioni al caso italiano, si potrebbe considerare il termine “locale” secondo la valenza amministrativa, per cui ne discende che ci si ritroverebbe a ragionare sull’livello “comunale”. Ma ad esso potrebbe essere anche associato un significato semplicemente “spaziale”. Un territorio “piccolo” a prescindere dal contesto amministrativo (potrebbe essere, perché no?, anche un piccolo territorio a cavallo di due comuni, di due province o di due regioni, ovviamente in relazione al tipo di piano o programma).

La Commissione, poi, quasi rinuncia a specificare il termine “modifiche minori” affermando che “è improbabile che una definizione generale delle ‘modifiche minori’ avrebbe una qualche utilità”¹.

¹ Si riporta per esteso il punto 3.36 del documento di attuazione della Commissione europea: “Similmente, l’espressione “modifiche minori” deve essere considerata nel contesto del piano o del programma che viene modificato e della probabilità che esso possa avere effetti significativi sull’ambiente. È improbabile

Il problema, se ci si ferma ai commi 3 e 4 della Direttiva e alle indicazioni fornite dalla Commissione nel 2003, sembra quasi irresolubile se non che il comma 5 della Direttiva ne fornisce il criterio chiave per l'interpretazione del senso.

Infatti, il punto non è quanto sia grande o piccola l'area o se si tratti di piani o programmi o di loro modifiche minori o meno. Il punto è se, in tali casi, si riscontri la possibilità che si abbiano comunque effetti significativi sull'ambiente.

Ed ecco quindi che si ritorna al tema di partenza. Gli Stati membri sono chiamati ad esercitare la propria discrezionalità decidendo se, in presenza dei casi previsti dai commi 3 e 4, si verificano le condizioni figurate nel comma 5 in base al quale tale verifica può essere fatta attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni, ma comunque tenendo conto dei pertinenti criteri elencati nell'Allegato II della Direttiva.

Ora, vale la pena di ricordare per sommi capi quali siano tali criteri.

Il primo gruppo è relativo alle caratteristiche del piano o programma: in quale misura esso stabilisce un quadro di riferimento per progetti e altre attività, quanto sia in grado di influenzare altri piano o programmi, quanto sia pertinente all'obiettivo di integrare le considerazioni ambientali nell'ottica dello sviluppo sostenibile, quali siano i problemi ambientali ad esso pertinenti, quanto sia rilevante nell'attuazione della normativa comunitaria specie nel settore ambientale (rifiuti e acque in primis).

Il secondo gruppo di criteri riguarda le caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, vale a dire: probabilità, durata, frequenza, reversibilità, cumulabilità e natura transfrontaliera degli effetti, rischi per la salute umana e l'ambiente, area geografica e popolazione potenzialmente interessata dagli effetti, valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata, effetti su aree o paesaggi protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

Il testo originale dell'allegato alla direttiva è, rispetto a quanto appena riportato, solo poco più specificato. Si tratta di indicazioni estremamente sommarie che determinano amplissimi margini di discrezionalità, se lasciate alla soggettività di una scelta sulla base di un esame caso per caso.

che una definizione generale delle "modifiche minori" avrebbe una qualche utilità. Ai sensi della definizione di "piani e programmi" di cui articolo 2 "le modifiche" a tali piani e programmi rientrano potenzialmente nell'ambito di applicazione della direttiva. L'articolo 3, paragrafo 3 chiarisce la posizione riconoscendo che una modifica può essere di ordine talmente piccolo da non potere verosimilmente avere effetti significativi sull'ambiente, ma dispone che nei casi in cui è probabile che la modifica di un piano o di un programma abbia effetti significativi sull'ambiente debba essere effettuata una valutazione a prescindere dall'ampiezza della modifica. È importante sottolineare che non tutte le modifiche implicano una nuova valutazione d'impatto ai sensi della direttiva, visto che questa non prevede tali procedure se le modifiche non sono tali da produrre effetti significativi sull'ambiente."



Sia i criteri relativi al primo gruppo, sia quelli relativi al secondo, sono in apparenza talmente intimamente legati alla natura del piano che sembra impossibile prescindere da un esame caso per caso. E infatti, nel recepire la Direttiva comunitaria, il legislatore nazionale non ha ridotto il margine di scelta implicito ai commi della Direttiva sopra richiamati e ai contenuti dell'Allegato II per le procedure di screening. Le indeterminatezze della Direttiva, giustificate dal fatto che essa è rivolta a tutti gli Stati membri, sono rimaste tali nella norma nazionale.

Molto semplicemente, laddove la Direttiva assegnava allo Stato membro l'onere di decidere, la norma nazionale assegna la medesima incombenza all'Autorità competente la quale si ritrova a decidere sulle "modifiche minori" e sul significato del termine "piccole aree a livello locale" esclusivamente attraverso l'esame caso per caso, sulla base dei criteri dell'Allegato 1 al D.lgs 152 e s.m.i., che ripete alla lettera l'Allegato II della Direttiva, e senza qualsivoglia indicazione che possa meglio precisare condizioni per l'esclusione.

In realtà, l'Italia non è il solo stato membro ad avere intrapreso questa strada. La Gran Bretagna, ad esempio, con lo Statutory Instrument 2004 No. 1633 (The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, valido per la sola Inghilterra) assegna all'Autorità competente (Responsible Authority) il compito di stabilire, nei casi già ricordati, la probabilità che si verifichino effetti significativi sull'ambiente, sulla base degli stessi criteri dettati dalla Direttiva e recepiti nella legge nazionale.

Invece, scelta ben diversa è stata presa dal legislatore francese. In Francia, infatti, il ricorso alla procedura di screening per l'assoggettabilità a VAS del piano o programma, non è nemmeno previsto.

Ad esempio, l'art. R 121-14 del Code de l'Urbanisme² stabilisce che, in territori privi di uno schema di coerenza territoriale già oggetto di valutazione ambientale, sono oggetto di VAS i piani urbanistici locali che interessano un territorio uguale o superiore a 5.000 ettari e con una popolazione uguale o superiore a 10.000 abitanti. E questo non è il solo caso di diretta determinazione del significato di "piccole aree a livello locale".

Naturalmente, il minor decentramento amministrativo della Francia rispetto all'Italia la rende un esempio forse poco consono alla nostra realtà, ma è pur vero anche che in Italia sebbene la "tutela dell'ambiente" non sia materia di stretta competenza statale ai sensi del titolo V della Costituzione, spetta al governo centrale stabilire criteri di tutela uniformi e comuni per tutto il territorio nazionale.

Invece, la nostra norma nazionale opta per la sola ipotesi dell'esame caso per caso sulla base dei criteri dell'Allegato sopra richiamati.

² La Direttiva VAS è stata recepita nel Code de l'Urbanisme attraverso le seguenti norme: Ordonnance n°2004-489(3th of june 2004) bringing in force the directive 2001/42/CE; Décret n° 2005-608 (27th of may 2005) related to the environmental assessment of urbanism and land plans; Décret n° 2005-613 of 27 mai 2005 for implementation of ordonnance n°2004-48.

Questo significa un considerevole aggravio del carico di lavoro per le Autorità competenti, che sono chiamate ad esprimersi non solo in merito alle VAS effettuate ma anche in merito alle verifiche di assoggettabilità.

Ma significa, soprattutto, il rischio di disparità di trattamento, da regione a regione, di piani e programmi analoghi per caratteri o effetti prodotti, stante le diverse Autorità competenti che, in alcuni casi, possono anche essere individuate a livello provinciale se non addirittura comunale. La conseguenza inevitabile è la probabile disparità nel perseguimento dei principi di sostenibilità nelle diverse parti del territorio nazionale e a distanza di tempo.

In relazione al fatto che l'onere della verifica di assoggettabilità venga riconosciuto all'Autorità Competente, chi scrive ritiene che sarebbe opportuno che tale verifica venisse invece svolta dall'autorità procedente e solo in caso di esito negativo, venisse sottoposta all'Autorità competente per un parere ed una eventuale rettifica.

Ma a prescindere da questo, mantenendo invariato l'Allegato 1 della norma di recepimento, si ritiene che si possa facilmente incorrere in situazioni di disparità da Regione a Regione nel trattamento della materia ambientale, a causa delle possibili diverse interpretazioni delle indicazioni estremamente generiche dell'Allegato.

Questo, se può essere comprensibile e accettabile a livello nazionale, dal momento che l'Autorità Competente è una sola (benché, secondo una visione diacronica, da Commissione a Commissione le diverse sensibilità potrebbero portare a esiti molto diversi anche se riferiti a casi del tutto analoghi) diventa evidentemente discriminatorio a livello regionale.

Si tratta indubbiamente di una questione spinosa che, nel generale "torpore" che contraddistingue l'attività normativa sia nazionale che regionale (in particolare modo quella nazionale dal momento che la rivisitazione della parte II del testo unico ambientale³ non sembra al primo posto nell'agenda di lavoro delle commissioni parlamentari) nonché la pratica della valutazione ambientale strategica in Italia, ha poche possibilità di essere affrontata e risolta in termini innovativi.

Si è visto che i criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi, delineati sia ai fini di un esame del piano o programma, sia ai fini dell'esame delle caratteristiche

³ Con l'art. 12 della Legge 69 del 18 giugno 2009 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", il Parlamento ha conferito al Governo la delega per l'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi in materia ambientale, adozione che dovrà avvenire entro il 30 giugno 2010. La delega ambientale interessa quindi anche l'impianto normativo con il quale era stata recepita la Direttiva 42/2001/CE "Valutazione degli Effetti di determinati Piani e Programmi sull'Ambiente" che dopo la prima formulazione contenuta nel D.lgs 152/2006 era stato ridefinito con il Decreto legislativo n.4 del 16 gennaio 2008 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 2 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" di modifica e integrazione del precedente.



degli effetti da esso prodotti e delle aree sulle quali tali effetti ricadono, proposti dall'Allegato II della direttiva, sono stati pedissequamente ripresi dall'allegato 1 del D.lgs 152 e s.m.i..

Nel momento che il legislatore nazionale rinuncia alla definizione di criteri più stringenti per l'individuazione delle condizioni che determinano l'assoggettabilità o meno alla VAS, rinuncia anche ad esercitare una prerogativa che gli viene riconosciuta dal titolo V della costituzione.

Infatti, la VAS è, a tutti gli effetti, uno strumento di tutela dell'ambiente (obiettivo 1 della direttiva è 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), e a tale proposito è opportuno citare la sentenza della Corte Costituzionale n. 108 del 2005, secondo la quale:

“La tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003).

Relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)”⁴.

Secondo la Corte Costituzionale, allo stato spetta quindi il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale per assicurare equamente la conservazione dell'ambiente. Perché allora non ridurre il grado di aleatorietà insito nell'Allegato II della direttiva, focalizzando meglio i criteri per lo screening di quei piani e programmi che si trovano in condizioni di incertezza rispetto all'assoggettabilità a VAS?

Perché non tentare di definire il significato di “modifiche minori” o di “piccole aree a livello locale” definendo un'estensione minima territoriale o un numero minimo di abitanti interessati direttamente dagli effetti del piano o programma?

⁴ Fonte: www.dirittoregionale.it.

Se la materia ambientale è di competenza statale ai fini del coordinamento e della definizione di indirizzi, politiche e strategie, allora sembrerebbe compito del legislatore nazionale specificare ulteriormente le generiche indicazioni comunitarie relative alla verifica di assoggettabilità, per garantire un equo trattamento del tema nelle varie zone del territorio nazionale. Infatti, pur a fronte di normative e impianti pianificatori e programmatori profondamente diversi da regione a regione, si ritiene indispensabile un comune denominatore in termini di criteri per la verifica di assoggettabilità che impedisca che analoghi piani/programmi o loro varianti, in regioni diverse siano trattati diversamente ai fini VAS.

Se la definizione in sede di revisione della Parte II del D.lgs 152 e s.m.i., di criteri più stringenti di quelli dell'Allegato, è una ipotesi forse eccessivamente accentratrice (troppo vicina al modello francese) e quindi di difficilissima applicazione, sarebbe invece auspicabile che, con la revisione della Parte II, essa venisse annunciata per essere successivamente intrapresa per mezzo di un apposito percorso istituzionale concertato tra Stato e Regioni.

Sebbene sia comprensibile che le regioni abbiano tutto l'interesse a che non siano maggiormente definiti a livello nazionale i criteri di assoggettabilità, poiché tale scelta minerebbe i loro margini di autonomia, va sempre ricordato che nelle condizioni attuali, la tutela dell'ambiente attraverso l'applicazione della VAS rischia forti differenziazioni da regione a regione.

Il percorso concertato potrebbe vedere l'istituzione di un Tavolo VAS Stato-Regioni, peraltro già attivo presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, volto appunto a meglio focalizzare i criteri per l'assoggettabilità a VAS delineati dall'Allegato II della Direttiva.

Sonia Occhi

Pubblicato il 24 aprile 2009

www.dirittoambiente.net



Diritto all'ambiente[®]
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

**Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

redazione@dirittoambiente.net

**© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in
fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

***E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)***