



20 LA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA RELATIVA ALLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

(A cura di Alberto Maffiotti - ARPA Piemonte e Marco Ostoich - ARPA Veneto)

Il processo decisionale può essere ricondotto a tre livelli: le politiche, i piani/programmi ed i progetti. La VIA, a partire dalle sue prime applicazioni ed esperienze, è stata concepita come uno strumento preventivo di protezione ambientale in grado d'integrare, fin dai primi stadi della progettazione, considerazioni di carattere ambientale in un contesto decisionale. Un tempestivo coinvolgimento del pubblico e delle autorità ambientali, la promozione della consapevolezza del pubblico, come pure la produzione di resoconti sugli impatti ambientali, fin dalle prime fasi di progettazione, sono state considerate tematiche centrali per il processo di sviluppo.

Con la Convenzione di Espoo (relativa alla VIA degli impatti transfrontalieri) sottoscritta nel 1991 da 28 Paesi e dalla Comunità Europea, la Commissione Europea nel 1997 raccomandava di estendere i prin-

cipi della VIA progettuale anche alle politiche, ai piani ed ai programmi.

Su queste premesse la Commissione Europea ha proposto una direttiva per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nella Comunità Europea. La discussione sulla direttiva è iniziata alla fine del 1996 e si è conclusa lo scorso 27 giugno con l'approvazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

La Direttiva 2001/42/CE individua le lacune del sistema esistente e fissa i requisiti minimi per assicurare una valutazione ambientale adeguata a livello strategico, basata sugli elementi procedurali esistenti della direttiva di VIA.

20.1 SVILUPPO DELLA VAS A LIVELLO DI UNIONE EUROPEA

Con il primo programma di azione ambientale della Commissione Europea (Environmental Action Plan-EAP) del 1973 si sottolineò l'importanza di una VIA estesa a tutti i piani per prevenire danni ambientali alla fonte.

Nel 1985 la Direttiva sulla VIA (85/337/EEC) stabilì le norme di redazione e valutazione delle procedure di VIA per il livello progettuale. Il terzo EAP del 1987



si impegnò ad estendere la VIA alle politiche ed ai piani ed alla loro implementazione sulla base delle procedure previste nella direttiva sulla VIA (per i progetti). Nel 1989 la Commissione iniziò un lavoro interno su una prima proposta di direttiva sulla VAS.

Il quarto EAP comunitario 1993-2000 ha sottolineato la necessità di una valutazione di impatti ambientali di tutte le politiche rilevanti, dei piani e dei programmi per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità ambientale dello sviluppo economico.

Nel 1993 un rapporto quinquennale della Commissione sull'applicazione e sull'efficacia della Direttiva VIA tra gli Stati Membri ha mostrato come molte decisioni politiche fossero state definite al di sopra del livello progettuale e che ciò poneva una intrinseca limitazione alla VIA progettuale e che conseguentemente non venivano prese adeguatamente in considerazione possibili soluzioni alternative per la realizzazione e localizzazione di un progetto; ciò portò alla conclusione che una valutazione ambientale deve essere effettuata ad un livello decisionale più alto (al livello di pianificazione/programmazione) per considerare tutti gli aspetti rilevanti indotti da una modificazione ambientale.

Nel 1995 la Commissione ha cominciato a lavorare su una direttiva per la VAS. Il 4 dicembre 1996 la Commissione ha adottato la proposta di direttiva sulla VAS, conosciuta come proposta per la valutazione degli effetti dei piani e programmi sull'ambiente. Questa proposta, divenuta direttiva con l'approvazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, completa l'esistente sistema di VIA progettuale estendendolo al livello di piani e programmi.

20.1.1 PRECEDENTI

Uno dei primi precedenti alla VAS a livello comunitario è stata la direttiva Habitats 92/43/EEC del 1992, che ha introdotto la valutazione ambientale di piani e progetti che possono verosimilmente avere impatti significativi su aree protette indicate dalla direttiva. Per tali piani e progetti risulta necessaria una adeguata valutazione degli impatti significativi nell'area interessata (compresi gli impatti indiretti e cumulativi), sia individualmente che in combinazione con altri piani o progetti. La valutazione viene fatta nel rispetto degli obiettivi di conservazione fissati dalla direttiva. Un altro precedente è costituito dagli strumenti finanziari della Comunità (Regolamento CEE 2081/93), che richiedono un'ampia valutazione ambientale in un'ottica strategica.

Si è riscontrata la necessità di estendere la VAS all'intero processo decisionale per l'erogazione dei fondi strutturali, comprendente analisi ambientali, negoziazioni e decisioni intermedie.

Correntemente, i piani inoltrati alla Commissione nell'ambito del Regolamento sui Fondi Strutturali non sarebbero soggetti alla proposta direttiva sulla VAS, ma dovrebbero esserlo con il nuovo Regolamento sui Fondi Strutturali del 1999.

I piani per Fondi Strutturali sono preparati essenzialmente in collegamento al cofinanziamento delle priorità di sviluppo regionale, piuttosto che per la autorizzazione allo sviluppo di progetti specifici. Le attività finanziate con i Fondi Strutturali devono rispettare le leggi ambientali comunitarie, comprese tutte le richieste di valutazione ambientale in base alla direttiva VIA e, in futuro, alla direttiva sulla VAS.

Per quanto riguarda la Regione Piemonte, Torino è stata prescelta come sede per i Giochi Olimpici invernali del 2006; la candidatura Regionale, basata su un apposito dossier, ha posto particolare attenzione all'aspetto ambientale. Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, la legge 910/2000 n° 285 ha disposto l'obbligo di sottoporre l'intero piano degli interventi ad una valutazione ambientale strategica che risulta essere la prima valutazione del genere nel nostro paese.

20.1.2 LA DIRETTIVA SULLA VAS

L'obiettivo della direttiva sulla VAS è di fornire un elevato livello di protezione ambientale, assicurando che per i piani o programmi sia effettuata una valutazione ambientale e che i risultati di questa valutazione siano considerati nella preparazione ed adozione di tali piani e programmi. La VAS può individuare problematiche strategiche a livello della pianificazione e della programmazione, mentre la VIA progettuale si può concentrare su problemi specifici in relazione al progetto proposto e ciò dovrebbe portare ad una valutazione più puntuale a livello progettuale.

20.1.3 AMBITO D'AZIONE

L'ambito di applicazione della VAS è essenzialmente costituito dai piani, urbani e regionali, e a programmi soggetti a certe condizioni o vincoli.

Tali piani e programmi:

- sono preparati e sviluppati dall'autorità competente;
- contengono previsioni sulla natura, dimensione, localizzazione o sulle condizioni operative dei progetti;



- stabiliscono lo schema per i successivi permessi di sviluppo;
- sono parte del processo decisionale pianificatorio.

Gli Stati Membri devono avere la possibilità con lo strumento di screening di valutare la significatività ambientale di tali piani e programmi e determinare la necessità di giungere alla valutazione ambientale dei progetti.

Un'altra possibilità di screening è prevista per i piani ed i programmi che determinano un particolare uso di piccole aree a livello locale, che non dovrebbero avere significativi effetti ambientali. Un esempio potrebbe essere un piano di urbanizzazione che indica come possono essere eseguite le costruzioni, per esempio stabilendo i limiti di altezza e di larghezza.

20.1.4 PRINCIPALI FASI PROCEDURALI

Le principali fasi procedurali della direttiva sulla VAS sono molto simili a quelle della esistente direttiva sulla VIA. Si possono sostanzialmente individuare le seguenti fasi:

1) Elaborazione di un rapporto (statement) ambientale da parte dell'Autorità responsabile del piano/programma: questo documento rappresenta lo strumento di raccolta ed elaborazione dell'informazione ambientale necessaria per una decisione ponderata. La direttiva stabilisce anche una procedura di scoping, con la quale viene definita l'informazione necessaria. L'informazione da fornire deve essere tale da consentire la valutazione degli impatti significativi diretti ed indiretti derivanti dall'implementazione del piano/programma sull'uomo, sulla fauna, sulla flora, sul suolo, acqua, aria, clima, paesaggio, i beni materiali ed il patrimonio culturale. Deve essere anche preparata una sintesi non tecnica dell'informazione contenuta nel rapporto ambientale (statement).

2) Le consultazioni: vi deve essere un coinvolgimento del pubblico e delle Autorità/Enti ambientali, stabilito dagli Stati Membri nelle procedure decisionali, per garantire la trasparenza e per utilizzare le conoscenze esistenti tra il pubblico come informazione aggiuntiva. La bozza di piano/programma, come pure il rapporto ambientale deve essere reso disponibile al pubblico ed alle Autorità/Enti interessati, che possono fornire osservazioni su tali documenti. I risultati di questo processo di consultazione sono importanti aiuti al processo decisionale dell'Autorità competente. In caso di previsti significativi impatti transfrontalieri di piani/programmi sull'ambiente di un altro Stato Membro è prevista una procedura di consultazione sulla base delle informazioni raccolte, della bozza di

piano/programma e del rapporto ambientale.

3) Considerazione dei risultati della valutazione prima dell'adozione del piano/programma.

4) Informazione sull'adozione: in seguito all'adozione del piano/programma, le Autorità/Enti ambientali ed il pubblico interessato devono essere informati su quanto adottato e deve essere reso disponibile un documento informativo su come si è tenuto conto dell'informazione raccolta attraverso la VAS.

20.1.5 METODI

I metodi utilizzati per l'elaborazione del rapporto ambientale e per la sua valutazione vanno da strumenti semplici come le check-list o le matrici fino a tecniche più complesse come l'analisi del ciclo di vita (LCA) o l'analisi multicriteri. La scelta del metodo più appropriato dipende da diversi fattori che sono determinati insieme, tra gli altri, dal tempo, dai limiti di bilancio e dai limiti tecnici.

20.1.6 PRINCIPALI PUNTI DI FORZA DELLA DIRETTIVA VAS 2001/42/CE

Da un punto di vista ambientale, la Direttiva rappresenta un importante passo verso la garanzia dello sviluppo sostenibile nei Paesi della Comunità.

A livello dei piani, la valutazione ambientale significa che i problemi ed i bersagli ambientali sono identificati e definiti precocemente nel processo decisionale e sono valutati in modo interattivo ed ampio, dando così modo di porre l'adeguata attenzione alle diverse fasi di progettazione. Da un punto di vista economico, la Direttiva crea un sistema più efficiente per la pianificazione e la conoscenza delle necessarie condizioni per gli investimenti futuri, ad uno stadio precoce, e può avere effetti positivi e stabilizzanti sugli investimenti di capitali. Inoltre coinvolgendo il pubblico e le Autorità ambientali interessate, la trasparenza del processo di pianificazione viene aumentata risultando di supporto ad una opzione preferita già allo stadio di pianificazione e quindi più tardi in una migliore accettazione delle attività economiche a livello di progetto. L'integrazione della valutazione ambientale all'interno del processo di pianificazione incoraggerà l'ottimizzazione della gestione delle risorse aiutando la riduzione di quelle disparità nella competizione per nuovi progetti di sviluppo che, al momento, sorgono anche da disparità nelle procedure di valutazione degli Stati Membri.