



## “EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES”

### Fase III – PROGETTI PILOTA

E 2  
RISULTANZE E VALUTAZIONI  
PER IL RECEPIMENTO  
DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE

E 3  
EVIDENZE E RACCOMANDAZIONI  
PER L'APPLICAZIONE  
DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE  
IN AMBITO REGIONALE

Regione Lombardia

Junta de Andalucía

Generalitat de Catalunya

Regione Emilia Romagna

Regione Liguria

Región de Murcia

Regione Piemonte

Regione Toscana

Regione Autonoma Valle d'Aosta

The logo for 'enplan' is displayed in a large, stylized font. The letters 'en' are orange, and the letters 'plan' are blue. The font is a clean, sans-serif typeface.



## INDICE

<b>1. PREMESSA</b>	<b>3</b>	3.3.3 Garantías de resultado derivadas de la Directiva	27
<b>2. CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITA' E2 ED E3</b>	<b>4</b>	3.3.4 Especial consideración del procedimiento administrativo como instrumento jurídico clave	31
<b>3. RISULTANZE E VALUTAZIONI PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE (E2)</b>	<b>5</b>	3.3.5 Acerca de la forma y el contenido de la transposición	32
<b>3.1. Contenuti essenziali ed evidenze della direttiva</b> .....	<b>5</b>	3.3.6 Observaciones finales	35
3.1.1 Denominazione, principi ed obiettivi	5	<b>4. EVIDENZE E RACCOMANDAZIONI PER L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE IN AMBITO REGIONALE (E3)</b>	<b>39</b>
3.1.2 Campo di applicazione: inclusioni necessarie ed inclusioni eventuali	6	<b>4.1. Pregiudiziali</b> .....	<b>39</b>
3.1.3 Esclusioni	7	<b>4.2. Soggetti, organi e competenze</b> .....	<b>39</b>
3.1.4 Il “rapporto ambientale”	7	<b>4.3. Campo di applicazione</b> .....	<b>39</b>
3.1.5 Riassunzione dei profili procedurali	8	<b>4.4. Rapporto ambientale</b> .....	<b>40</b>
3.1.6 Monitoraggio e controllo	9	<b>4.5. Consultazioni</b> .....	<b>40</b>
3.1.7 Rapporto tra piani e progetti	10	<b>4.6. Informazione e partecipazione del pubblico</b> .....	<b>40</b>
3.1.8 Riassunzione dei tratti normativi della direttiva specialmente rilevanti	10	<b>4.7. Monitoraggio e controlli</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2. Lettura della direttiva nella dimensione italiana</b> .....	<b>13</b>	<b>4.8. Rapporti tra “valutazione ambientale”, “Via” e procedure analoghe</b> .....	<b>41</b>
3.2.1 Il rilievo della distribuzione delle competenze legislative	13	<b>4.9. Correlazioni tra piani e programmi</b> .....	<b>41</b>
3.2.2 Lo stato di attuazione della direttiva	15	<b>5. ALLEGATO 1 – DIRETTIVA 2001/42/CE</b>	<b>42</b>
3.2.3 I contenuti regolativi di piani e programmi	16	<b>6. ALLEGATO 2 – ELEMENTI DI RIFLESSIONE DELLE REGIONI ITALIANE PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE</b>	<b>54</b>
3.2.4 Riassunzione di principi, obiettivi e criteri	17	<b>6.1. Principi/obblighi previsti dalla direttiva 2001/42/CE</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3 Lettura della direttiva nella dimensione spagnola</b> .....	<b>20</b>		
3.3.1 Criterios de distribución de competencias legislativas	20		
3.3.2 Análisis introductorio de la legislación autonómica vigente	24		



**6.2. Indicazioni per norme di recepimento della direttiva**  
**2001/42/CE ..... 57**



## 1. PREMESSA

Il progetto Interreg IIIB-MEDOC ENPLAN “Valutazione ambientale di piani e programmi” prevede, nell’ambito delle sperimentazioni, anche una serie di attività volte a fornire orientamenti per il recepimento della direttiva 2001/42/CE sulla VAS a livello normativo regionale, nell’ambito delle Regioni e delle Comunità Autonome partecipanti al progetto.

La prima attività sperimentale di tipo normativo, concernente la definizione di orientamenti normativi per il recepimento della

direttiva 2001/42/CE, è stata sviluppata nel corso dell’attività E1.

La sperimentazione normativa è quindi proseguita attraverso le attività di individuazione degli elementi sostanziali per la definizione della norma di recepimento (E2) e di elaborazione di orientamenti per l’applicazione della norma in ambito regionale (E3).

Il presente documento illustra il risultato cui sono pervenute le Regioni e le Comunità Autonome coinvolte nel progetto.



## 2. CRONOPROGRAMMA DELLE ATTIVITA' E2 ED E3

L'individuazione degli elementi sostanziali per la definizione della norma di recepimento della direttiva 2001/42/CE e l'elaborazione di orientamenti per l'applicazione della norma in ambito regionale corrispondono rispettivamente alle attività E2 ed E3 della Fase E del progetto ENPLAN, come mostra il quadro seguente.

Attività	2002					2003										2004				
A1.1																				
A1.2																				
A1.3																				
A1.4																				
A2																				
B1																				
B2																				
B3																				
C1																				
C2																				
D1																				
D2																				
E1																				
E2																				
E3																				
F1																				
F2																				
F3																				

### 3. RISULTANZE E VALUTAZIONI PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE (E2)

#### 3.1. Contenuti essenziali ed evidenze della direttiva

##### 3.1.1 Denominazione, principi ed obiettivi

La direttiva di cui si tratta concerne formalmente “la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”, ma è sinteticamente richiamata come direttiva sulla valutazione ambientale strategica (Vas).

Obiettivo della direttiva è garantire un *elevato livello di protezione dell’ambiente* e contribuire all’*integrazione* di considerazioni ambientali nell’*elaborazione* e nell’*adozione* di *piani e programmi*

- nazionali
- regionali
- locali
- eventualmente cofinanziati dalla Comunità europea

compresi i piani e programmi che abbisognino di una ratifica legislativa.

La direttiva si applica anche alle modifiche dei predetti piani e programmi.

La direttiva per valutazione ambientale intende “l’elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell’iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione”.

In questo contesto finalistico e definitorio sono ben stabiliti i seguenti principi generali:

- anzitutto la direttiva ha carattere procedurale: essa cioè lascia agli Stati il compito di attuarne motivi ed obiettivi attraverso regole procedurali che la direttiva medesima stabilisce solo per grandi linee. Resta agli Stati, ad esempio, la scelta fondamentale (già presente nella direttiva 85/337/Cee sulla Via) tra la diretta integrazione delle norme comunitarie nelle procedure di piano già esistenti ovvero la definizione di una normativa procedurale generale da combinare con ciascuna delle procedure di piano;
- la valutazione ambientale deve essere effettuata nella fase formativa del piano o programma, letteralmente durante la elaborazione del piano o del programma e prima della sua adozione;
- in caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati occorre che il singolo Stato eviti già sul piano normativo le duplicazioni di valutazioni ambientali, prefigurando invece la loro ordinata collocazione nell’ambito della gerarchia dei piani;



- devono avere massimo rilievo nelle statuizioni e nei comportamenti in ambito interno sia la trasparenza del procedimento, sia l'informazione e la partecipazione.

### 3.1.2 Campo di applicazione: inclusioni necessarie ed inclusioni eventuali

La direttiva prevede che siano sottoposti a valutazione ambientale tutti i piani e i programmi riguardanti i seguenti settori: agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti, delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale e della destinazione dei suoli.

Condizione pregiudiziale per l'applicabilità della valutazione disciplinata dalla direttiva è che il singolo piano o programma sia "quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/Cee". Ciò peraltro non significa normativamente che i progetti a cui il piano valutato fa da quadro di riferimento siano conseguentemente ed automaticamente esclusi dall'applicazione della Via, anzi la direttiva 2001/42/Ce afferma esplicitamente il contrario.

Inoltre rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2001/42/Ce piani o programmi, diversi da quelli precedentemente elencati, che possono avere effetti sui siti

specificamente tutelati in applicazione della direttiva 92/43/Ce relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Sono esclusi dall'applicazione della direttiva i piani e i programmi che riguardino "l'uso di piccole aree a livello locale" nonché le modifiche minori dei piani e dei programmi indicati, salvo che il singolo Stato valuti che "essi possono avere effetti significativi sull'ambiente".

La direttiva consente inoltre ai singoli Stati membri di estenderne l'applicazione a piani e programmi diversi da quelli indicati, ma che comunque costituiscano "quadro di riferimento" per l'autorizzazione di singoli progetti e che possano avere effetti significativi sull'ambiente.

Al fine di determinare la significatività dei prevedibili *effetti* ambientali, per tutte le inclusioni o estensioni eventuali è imposto agli Stati membri:

- di effettuare una valutazione caso per caso;
- oppure di stabilire tipologie ad hoc;
- oppure di combinare i due criteri precedenti;
- di tener conto dei criteri di cui all'allegato II alla direttiva 2001/42/Ce;
- di consultare le autorità competenti e che possono essere interessate agli effetti ambientali del piano;



- di mettere a disposizione del pubblico le risultanze del procedimento e le motivazioni dell'eventuale esclusione.

Tutto ciò appare in analogia – ad esclusione di quanto concerne la consultazione e l'informazione - con quanto prescritto dalla vigente disciplina comunitaria sulla Via per i progetti di cui all'allegato II della direttiva 85/337/Cee, come modificata dalla direttiva 97/11/Ce (c.d. *screening*).

### 3.1.3 Esclusioni

Non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva piani e programmi:

- destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale;
- destinati esclusivamente a scopi di protezione civile;
- finanziari;
- di bilancio.

Sono peraltro da ritenere salve le diverse valutazioni dei singoli Stati membri che vogliono invece includere nella disciplina di cui si tratta anche i predetti piani e programmi.

### 3.1.4 Il “rapporto ambientale”

Come detto la valutazione ambientale deve essere effettuata, in applicazione di tassative disposizioni della direttiva, durante

la fase preparatoria del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa.

In concreto occorre anzitutto predisporre un “rapporto ambientale”, che

- individui
- descriva
- valuti

a ) gli *effetti significativi* che potrebbero prodursi sull'ambiente a seguito dell'attuazione del piano o del programma

b ) le ragionevoli alternative.

Tutto ciò alla luce

- degli obiettivi
- e dell'ambito territoriale

dello stesso piano o programma.

Le specifiche informazioni che devono essere contenute nel rapporto sono elencate nell'allegato I alla direttiva.

In ogni caso sulla definizione dei contenuti del rapporto e del loro livello di dettaglio (procedura di *scoping*, utilizzata anche



per la Via sui singoli progetti) devono essere consultate le autorità che per le loro specifiche competenze possono essere interessate agli effetti ambientali del piano.

### 3.1.5 Riassunzione dei profili procedurali

Quanto ai *soggetti* che secondo la direttiva sono obbligatoriamente coinvolti si distinguono concettualmente:

- il soggetto che predispone il piano;
- il soggetto che predispone il rapporto ambientale;
- il soggetto che adotta il piano;
- le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi;
- i settori del pubblico da consultare, così articolati
  - a) i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della direttiva 2001/42/Ce o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati;
  - b) le pertinenti organizzazioni non governative, quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente;
  - c) altre organizzazioni interessate;
- altri Stati membri interessati agli effetti ambientali del piano o programma.

Quanto agli spazi procedurali che la direttiva lascia agli Stati membri e che riguardano principalmente la informazione e le consultazioni, ciascun Stato membro deve:

- a) designare le autorità da consultare;
- b) individuare i settori del pubblico da informare ai fini della partecipazione;
- c) determinare le modalità di informazione e di consultazione delle autorità e del pubblico, fissando scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri;
- d) determinare le specifiche modalità di informazione sulla decisione relativa al piano o al programma.

In definitiva a parte l'eventuale procedura di screening ed una volta predisposto il rapporto ambientale – i cui contenuti sono stati definiti consultando le autorità competenti - il tracciato procedurale descritto nella direttiva comprende i passaggi seguenti:

- a) La *proposta di piano o di programma* insieme al *rapporto ambientale* deve essere messa a disposizione
  - delle autorità che devono essere consultate
  - dei "settori" del pubblico interessati.

Nel caso di presunto coinvolgimento di altri Stati membri, la *proposta di piano o di programma* ed il *rapporto ambientale* devono essere trasmessi



- agli Stati membri sul cui ambiente si ritiene che l'attuazione del piano o del programma in preparazione possa avere effettivi significativi
  - agli Stati membri che potrebbero essere interessati in misura significativa e che lo richiedano.
- b) Deve essere lasciato ad autorità e pubblico coinvolti il tempo necessario per esprimere il proprio *parere sulla proposta di piano o programma e sul relativo rapporto ambientale*, ciò che deve comunque avvenire prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.
- Gli *altri Stati membri coinvolti* possono comunicare la loro intenzione di procedere a proprie *consultazioni* (delle autorità competenti e dei settori del pubblico interessati), fissandone la durata in tempi ragionevoli.
- c) *Nella fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa sono presi in considerazione:*
- il rapporto ambientale;
  - i pareri delle autorità consultate;
  - i pareri dei settori del pubblico interessati;
  - i risultati delle consultazioni transfrontaliere.
- d) Adottato il piano o il programma, ne sono *informati* le autorità consultate, i settori del pubblico interessati e gli Stati membri coinvolti. In particolare vengono messi a disposizione di tali soggetti:

- il piano o il programma adottato;
- una dichiarazione di sintesi in cui si illustra:
  - i) in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma;
  - ii) come si è tenuto conto del rapporto ambientale, dei pareri di autorità competenti e pubblico, dei risultati delle consultazioni svoltesi in altri Stati membri;
  - iii) le ragioni per le quali è stato scelto il piano o programma adottato, alla luce delle alternative possibili individuate;
- le misure adottate in merito al monitoraggio degli effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano o del programma.

### 3.1.6 Monitoraggio e controllo

Una volta adottato il piano o il programma, devono essere controllati gli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dello stesso (monitoraggio) ai fini seguenti:

- individuare tempestivamente gli effetti negativi non previsti;
- adottare le misure correttive ritenute opportune.



### 3.1.7 Rapporto tra piani e progetti

La direttiva precisa che la sottoposizione dei piani e dei programmi alla valutazione ambientale non pregiudica la sottoposizione dei singoli progetti di cui essi si compongono alla Via in tutti i casi in cui essa sia prevista.

### 3.1.8 Riassunzione dei tratti normativi della direttiva specialmente rilevanti

- .1 Valutazione Ambientale (VA) come strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali nell'elaborazione ed adozione (si intende approvazione, ed, in alcuni casi, in Italia deve intendersi adozione ed approvazione) di Piani e Programmi (P/P) che possono avere significativi effetti sull'ambiente al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.
- .2 VA deve garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.
- .3 VA deve garantire che gli effetti sull'ambiente dell'attuazione delle previsioni di P/P siano presi in considerazione durante l'elaborazione di P/P e prima della loro adozione (approvazione e in taluni casi adozione ed approvazione).

- .4 VA ha carattere procedurale.
- .5 Le procedure VA devono tenere conto che essa deve essere effettuata ai diversi livelli di una gerarchia di P/P anche al fine di evitare duplicazioni.
- .6 Le procedure di VA devono garantire, se del caso, adeguate consultazioni transfrontaliere.
- .7 La VA viene effettuata per tutti i P/P:  
elaborati per i settori.
  - a. agricoltura;
  - b. forestale;
  - c. pesca;
  - d. energia;
  - e. industria;
  - f. trasporti;
  - g. gestione dei rifiuti;
  - h. gestione acque;
  - i. telecomunicazioni;
  - j. turistico;
  - k. pianificazione territoriale o destinazione dei suoli;

e che costituiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti degli Allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE;

- per i quali (in considerazione dei possibili effetti sui siti) si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli art. 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE.
- .8 Va deciso se:  
i P/P che determinano l'uso di piccole aree a livello locale  
le modifiche minori di P/P (di cui al punto 1.g.)  
i P/P, diversi da quelli al punto 1.g.1, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti possano avere effetti significativi sull'ambiente e quindi debba essere effettuata una VA attraverso:  
a. un esame caso per caso (una sorta di "Screening");  
b. specificando i tipi di P/P (Elenchi);  
c. combinando le due impostazioni sub a. e b.  
A tal fine è necessario :  
- tenere conto dei pertinenti criteri di cui all'Allegato II della Direttiva 2001/42/CE;  
- consultare le autorità con competenze specifiche in materie ambientali;  
- mettere a disposizione del pubblico le conclusioni (sia per screening caso per caso che sia per elenchi) e le motivazioni della mancata effettuazione di una VA.
- .9 La VA non si applica a P/P:
- destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale;  
destinati esclusivamente a scopi di protezione civile;  
finanziari o di bilancio;  
cofinanziati per i Regolamenti CE 1260/99 (Fondi strutturali) e 1257/99 (FEOGA).
- .10 Per la VA deve essere redatto un Rapporto Ambientale (RA) in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi sull'ambiente, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale dei P/P nonché delle alternative ragionevoli, sulla base dell'Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE.  
Le informazioni contenute nel RA sono quelle che possono essere ragionevolmente richieste tenuto conto dei contenuti e del livello di dettaglio del P/P, nonché dell'attuale stato delle conoscenze e delle metodologie scientifiche.  
Devono essere utilizzate le informazioni pertinenti disponibili in altri livelli decisionali (aspetto molto importante da ampliare e chiarire al punto 1.v).
- .11 Per la definizione dei contenuti del RA va svolta una fase di "scoping" in cui devono essere consultate le autorità con competenze specifiche in materie ambientali.
- .12 La proposta di P/P ed il RA devono essere messi a disposizione delle autorità con competenze specifiche in materie ambientali e del pubblico, così



- come a valle dell'adozione deve essere messa a loro disposizione la dichiarazione di sintesi vedi punto 1.s.
- .13 Le autorità ambientali devono esprimere il loro parere sulla proposta di P e P e sul RA prima dell'adozione (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione).
- .14 Devono essere individuate le autorità ambientali ed i settori di pubblico interessati, cui rivolgere ulteriori azioni di informazione e partecipazione.
- .15 Devono essere determinate le specifiche modalità di informazione e consultazione delle autorità ambientali e del pubblico.
- .16 In fase di preparazione del P e P e prima della sua adozione (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione) devono essere presi in considerazione il RA, i pareri espressi dalle autorità ambientali e dal pubblico e i risultati di eventuali consultazioni transfrontaliere.
- .17 Le autorità ambientali, il pubblico e gli Stati coinvolti devono essere informati:  
su P e P adottato (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione);  
mediante la dichiarazione di sintesi su come le considerazioni ambientali sono state integrate nel P e P, come si è tenuto conto del RA, dei pareri delle autorità ambientali e del pubblico e delle consultazioni transfrontaliere, nonché sulle ragioni delle scelte compiute nel P e P alla luce delle alternative possibili;  
sulle misure di monitoraggio.
- .18 Devono essere attuate misure di monitoraggio sugli effetti ambientali significativi del P e P, anche al fine di adottare misure correttive.
- .19 Le disposizioni della Direttiva 2001/42 lasciano impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337 sulla VIA e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.
- .20 Per i P e P per i quali l'obbligo di effettuare una VA risulta contemporaneamente dalla Direttiva 2001/42 e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni, al fine di evitare duplicazioni.
- .21 Per P e P cofinanziati da CE la VA viene effettuata secondo disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria.
- .22 Gli stati membri e la Commissione europea si scambiano informazioni sull'esperienza maturata per la VA.
- .23 La VA è obbligatoria dal 21 luglio 2004.



## 3.2. Lettura della direttiva nella dimensione italiana

### 3.2.1 Il rilievo della distribuzione delle competenze legislative

#### *L'attuale quadro costituzionale*

L'attuazione della direttiva 2001/42/Ce in Italia deve essere necessariamente inquadrata nel titolo V della Costituzione. Si rammenta dunque che ora:

- la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché specificamente dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;
- lo Stato ha potestà legislativa esclusiva (e conseguente potestà regolamentare, salva delega alle Regioni) in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- Stato e Regioni hanno potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa (e quella regolamentare), salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;
- spetta alle Regioni la potestà legislativa e regolamentare

in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato;

- le Regioni nelle materie di loro competenza provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Inoltre:

- i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite;
- le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

#### *La specificazione del problema ordinamentale*

Nel quadro delineato è dunque di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato la materia "tutela dell'ambiente", mentre altre materie nelle quali ricadono le tipologie di piani e programmi ai quali si applica la direttiva 2001/42/Ce sono o di competenza concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto e



navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) o di competenza legislativa regionale (ad es. agricoltura, foreste, pesca, industria, turismo). Inoltre è stabilito costituzionalmente che le Regioni provvedono all'attuazione ed alla esecuzione degli atti dell'Unione europea "nelle materie di loro competenza", compresa dunque la competenza concorrente. In questo contesto resterebbe almeno letteralmente esclusa dalla competenza regionale l'attuazione di direttive in materia di tutela dell'ambiente.

Senonché questa rigida conclusione è stata attenuata, meglio razionalizzata, dalla Corte costituzionale che già con la sentenza n. 407 del 10 – 26 luglio 2002 ha stabilito che "non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie ... In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore"

costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale".

Dalla lettura di questa sentenza della Corte si può dedurre che se anche l'attuazione della direttiva 2001/42/Ce ricade nella tutela dell'ambiente, essa coinvolge inestricabilmente, proprio attraverso i piani e i programmi a cui oggettivamente la direttiva si riferisce, materie contigue o addirittura conflittuali con la tutela dell'ambiente e comunque ora rientranti nella competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni. Comunque la definizione e l'approvazione della maggior parte dei piani e dei programmi a cui si applica la direttiva comunitaria rientrano nelle competenze di regioni ed enti locali. Ciò non appare senza rilievo nella fase tuttora incompiuta dell'attuazione della direttiva 2001/42/Ce in Italia.

Intanto, oltre alle norme costituzionali citate, l'unico riferimento formale è dato dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, come modificato dall'art. 13 della legge 128/98 (legge comunitaria 1995-1997), per il quale le Regioni nelle materie di competenza concorrente possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.



### 3.2.2 Lo stato di attuazione della direttiva

La direttiva 2001/42/Ce, che ai sensi dell'art. 13 della direttiva stessa doveva essere attuata dagli Stati membri entro il 21 luglio 2004, non è stata finora recepita dall'Italia, anche se deve registrarsi un processo al riguardo avviato con la legge comunitaria 2001 (legge 1° marzo 2002, n. 39). Tale legge contiene all'art. 1 la delega al Governo proprio per l'attuazione della direttiva di cui trattasi, ma omette di indicare principi e linee fondamentali specifici per l'esercizio di tale delega. Il termine per la delega, è stato prorogato al 31 dicembre 2003 (art. 13 nonies decreto legge n. 336/2002, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 284/2002). Ora il disegno di legge comunitaria 2004 (approvato in prima lettura dal Senato – A.S. 2742 - ed ora all'esame della Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati - A.C. 5179) prevede una nuova delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2001/42/Ce e fissa i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) prevedere l'applicazione della valutazione ambientale strategica ai piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, nonché alle loro modifiche;
- b) garantire l'informazione, lo svolgimento di consultazioni e l'accesso al pubblico, nonché la valutazione del risultato delle consultazioni e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione;
- c) assicurare la valutazione delle opzioni alternative;

- d) garantire la partecipazione al processo decisionale delle istituzioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica;
- e) attuare forme di monitoraggio sugli effetti ambientali dei piani e dei programmi, anche al fine della tempestiva individuazione degli effetti negativi e della adozione delle misure correttive;
- f) garantire adeguate consultazioni nei casi in cui un piano o un programma possa avere effetti sull'ambiente di un altro Stato membro;
- g) assicurare la complementarietà con gli altri strumenti di valutazione d'impatto ambientale, ove previsti;
- h) prevedere forme di coordinamento con piani e strumenti di pianificazione urbanistica e di gestione territoriale esistenti;
- i) garantire la definizione di scadenze temporali definite ed adeguate per il procedimento.

A livello regionale, diverse Regioni italiane (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, a prescindere dalla formale attuazione della direttiva comunitaria in materia, hanno introdotto nelle proprie leggi urbanistiche o ambientali norme per la valutazione/analisi/verifica/studio ambientale o della compatibilità/sostenibilità ambientale di taluni tipi di piano o di programma.



### 3.2.3 I contenuti regolativi di piani e programmi

*L'emergenza di una gerarchizzazione di programmi e piani, coinvolgenti profili ambientali, in ragione di scelte "strategiche"*

L'aggettivo strategico riferito alla valutazione ambientale di cui alla direttiva 2001/42/Ce riguarda più facilmente la qualità di piani e programmi a cui la valutazione medesima si va ad applicare.

Una sicura conferma di questo criterio si rinviene nell'ordinamento italiano laddove la legge "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ..." (legge 443/2001) stabilisce che:

- a) il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, individua:
  - le infrastrutture pubbliche e private;
  - gli insediamenti produttivi;che siano strategici e di preminente interesse nazionale ai fini della modernizzazione e dello sviluppo del Paese;
- b) l'operazione selettiva e qualificativa viene operata a mezzo di un "programma", che può essere proposto sia dal Governo, sia dalle Regioni ed è comunque inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria;
- c) il predetto programma si pone, ad esempio, in posizione sovraordinata al Piano generale dei trasporti, tanto che i

progetti infrastrutturali individuati nel programma medesimo vengono automaticamente a far parte del Piano dei trasporti;

- d) i progetti infrastrutturali ed insediativi inclusi nel "programma" sono oggetto di una speciale disciplina volta ad accelerarne la realizzazione anche con riferimento alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale (Cfr. decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190).

Ancora una volta dunque l'ordinamento utilizza la gerarchia, la strategia e le correlazioni istituzionali per confermare, da un lato, la necessità di privilegiare strumenti programmatori, dall'altro ed in ragione della rinnovazione di questi ultimi, ripropone la cattiva abitudine di sconvolgere in termini di emergenze più o meno spiccate il sistema di piani e programmi faticosamente abbozzato.

*L'inquadramento di piani e programmi nella problematica ordinamentale della "regolazione" e dell'analisi del relativo "impatto" e nella cultura amministrativa della "valutazione"*

Conviene a questo punto sottolineare che tutta la materia della pianificazione e della programmazione tende ad essere assorbita o comunque connotata dalla materia della "regolazione", di cui si dibatte, per definirne le caratteristiche e le problematiche, sia in ambito internazionale e sovranazionale, sia in ambito interno. In sostanza piani e programmi rientrano nella "regolazione" già per quanto

riguarda la qualità della loro scrittura ed il loro inserimento nelle fonti normative, ma anche per quanto concerne l'“impatto” su elementi essenziali dell'ordinamento, quali l'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, la funzione imprenditoriale, la sfera di interesse dei cittadini. Si tratta di un profilo oggetto di attuale dibattito, ma anche di precisa normazione in ambito italiano. In altri termini l'analisi dell'impatto della regolazione ha in Italia un principio di disciplina legislativa nell'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione 1998) ed alcune specificazioni in apposite direttive di governo che anch'esse concernono la sperimentazione generale dell'impatto della regolazione. Insomma, se non possono negarsi le specificità tecnico-scientifiche riguardanti la valutazione “ambientale” o dell'impatto ambientale di una serie di piani e programmi occorre tuttavia segnalare in essa il contesto generale, soprattutto d'ordine procedurale, in cui la stessa valutazione dovrebbe utilmente collocarsi.

### 3.2.4 Riassunzione di principi, obiettivi e criteri

Avendo in mente gli elementi ricostruttivi illustrati, si possono sintetizzare i profili seguenti, tutti più o meno problematici. Essi riguardano nell'insieme la difficile ricerca di una effettiva integrazione delle preoccupazioni e degli interessi ambientali in piani e programmi, nonché la sufficienza o meno di determinate modalità procedurali ai fini di tale integrazione:

a) la direttiva 2001/42/Ce pone come obiettivo per gli Stati

membri ma anche come prospettiva propria “contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi”. Dunque la valutazione ambientale è considerata strumento di integrazione delle considerazioni ambientali non più solo in decisioni su progetti puntuali (Via) ma in *processi decisionali strategici*. Su questo presupposto certamente la valutazione degli effetti ambientali sarà meno dettagliata e puntuale, ma corrispondentemente si allargherà il campo della effettività di integrazione nella decisione programmatica delle preoccupazioni ambientali: così ad esempio mentre le possibilità di “alternative” sono scarse quando si tratti di un progetto puntuale, esse possono avere consistenza effettiva nella dimensione strategica;

- b) quanto ai principi, appare utile sottolineare a confronto che, mentre la valutazione di impatto ambientale sui progetti si basa su specificazioni normative, applicative e decisionali rette dal criterio della previsione e dal principio dell'azione preventiva (e dunque principalmente legati alla valutazione in senso tecnico ed alla predisposizione o adattamento di procedure amministrative puntuali), la valutazione ambientale di piani e programmi si volge ad attuare
- il più severo principio di *precauzione*, che pur presupponendo una certa base tecnica, tuttavia riguarda principalmente la discrezionalità politica della decisione;

- proprio il principio della *integrazione* dell'interesse ambientale con altri interessi, prevalentemente di tipo socio-economico, che costituiscono ora il vasto campo anch'esso attuale e problematico della "regolazione" e del suo impatto. In quest'ultimo campo si giocano dunque gran parte delle prospettive della valutazione ambientale di piani e programmi, i cui profili procedurali (certamente privilegiati nella direttiva) pur rilevanti non sarebbero peraltro di per sé sufficienti per il raggiungimento dei predetti obiettivi;
  - c) è vero che la direttiva 2001/42/Ce intende per "valutazione ambientale" una determinata sequenza e combinazione di atti e comportamenti. Ma occorre aver presente che quegli elementi vanno collocati nel più ampio processo decisionale di pianificazione o di programmazione e devono essere concepiti in modo da essere spendibili sia nella elaborazione, sia al momento della adozione del piano o programma. Ed allora l'attuazione della direttiva comprende due profili certamente connessi, ma concettualmente distinguibili, da un lato, occorre considerare le varie fasi della valutazione ambientale come momenti di un corrispondente autonomo procedimento, per il quale si pone soltanto il problema del raccordo con il procedimento principale di piano o programma; dall'altro, i comportamenti e le scelte che la direttiva sulla valutazione ambientale di piani e programmi rende necessari vanno considerati come strumenti e suggestioni verso l'integrazione effettiva delle preoccupazioni ambientali nell'ambito del processo decisionale riguardante il piano o programma;
  - d) appare certo dalla scrittura della direttiva e dalle sperimentazioni svolte che nella valutazione ambientale dei piani e programmi dovrebbero avere maggior rilievo gli apporti della "cultura della valutazione amministrativa" al costruito decisionale, piuttosto che l'applicazione di metodi, indici e criteri (pur necessari) riguardanti tecnicamente e singolarmente i profili ambientali;
  - e) in definitiva occorrerebbe orientarsi a considerare la valutazione ambientale non già come il sistema o metodo per la sicura integrazione delle preoccupazioni ambientali in piani e programmi, ma come una delle possibili strade per attuare la logica della "decisione integrata", che nella pianificazione e nella programmazione non riguarda solo l'ambiente, ma molti altri interessi e valori. Insomma il recepimento dovrebbe puntare anzitutto a comprendere come sia possibile ancorare la valutazione ambientale alla "cultura amministrativa della decisione integrata" e come quest'ultima possa infine risultare arricchita da quella linea di integrazione.
- In conclusione, la direttiva 2001/42/Ce pone certamente problemi di lettura e di integrazione che ricadono non solo nel campo della normazione tecnica (e della relativa sperimentazione), ma ancor più nel campo della normazione primaria e della disciplina istituzionale.



Tali profili problematici non sono identici a quelli che hanno riguardato dall'origine l'attuazione della valutazione d'impatto ambientale ed oltre tutto essi si intrecciano ora con una congiuntura istituzionale e costituzionale, sia europea, sia italiana, tutt'altro che semplice.



### 3.3 Lettura della direttiva nella dimensione spagnola

#### 3.3.1 Criterios de distribución de competencias legislativas

La transposición de la Directiva objeto de estudio, en un Estado compuesto como el nuestro, ha de llevarse a cabo “a través de”, y no “en contra” o “al margen del” concreto sistema competencial que se deriva del orden constitucional de distribución de competencias. El Derecho comunitario europeo no incide en la distribución interna de competencias.

Como punto de partida, en efecto, conviene retener que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (SSTC 252/1988, fundamento jurídico 2.º; 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992, 80/1993, entre otras) “que el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo, bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas (STC 236/1991, fundamento jurídico

9.º).”<sup>1</sup> El Derecho Comunitario no constituye un título atributivo de competencias.

*Habrà de estarse, por tanto, a lo que la Directiva materialmente establezca al objeto de determinar en cada caso, de acuerdo con el sistema de distribución interna, a quién incumbe su transposición.*<sup>2</sup> Sobre la materia, pues, se calcará la “plantilla” del orden constitucional de distribución de competencias.

En tal sentido, *son muchas las materias en juego y, por ello también, los títulos competenciales.* Como se desprende del art. 3.2 de la Directiva, la evaluación resulta obligada siempre que el plan o programa se refiera a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos y de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, entre otros, y establezca el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE<sup>3</sup>. Ello entraña que hayan de considerarse, según los casos, junto al título sobre el medio ambiente, los de

<sup>1</sup> Vid., entre tantas, STC 13/1998, f.j. 3 (sobre evaluación de impacto ambiental).

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> Se trata de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Los anexos contienen los proyectos sujetos al régimen que se establece.

ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior, turismo, energía, telecomunicaciones; etc. En esta suma de elementos a ponderar, ha de añadirse el dato según el cual sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de *colaboración* (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, *coordinación*<sup>4</sup>.

A efectos competenciales, la evaluación medioambiental, sea de proyectos (Directiva 85/337/CEE), o de planes y programas (Directiva 2001/42/CE), no es una “materia”, algo monolítico o unitario objeto de un único título, sino, por el contrario y entre otras cosas, una técnica medioambiental preventiva (i), un conjunto de normas de procedimiento (ii) y un sistema de relaciones cooperativas entre Administraciones públicas, a nivel horizontal y vertical, y de éstas con los ciudadanos (iii). Es en este último punto –en la creación de una “lengua franca” común a todas las Administraciones del espacio comunitario, unas comunes reglas de colaboración y cooperación informativa- donde el legislador estatal habrá de gozar de un mayor protagonismo, al objeto de trasladar a nuestro sistema nacional el desideratum de la Directiva (la máxima participación de todas las Administraciones implicadas y de los ciudadanos para obtener la mejor

<sup>4</sup> Sobre este último extremo, *vid.* STC 13/1998, f.j. 7 *in fine*; asimismo, f.j. 9 y jurisprudencia allí citada.

información). Con todo, el grueso de la transposición se habrá de traducir en ese segundo bloque, esto es, en normas y derechos de carácter procedimental. La técnica de carácter preventivo –el informe- constituye, desde luego, una secuencia o trámite de un procedimiento administrativo, aunque quepa admitir que, en razón de su contenido, puedan converger, junto a las competencias legislativas en materia de procedimiento, las de medio ambiente.

Así pues, con carácter general, dos son los criterios fundamentales que sirven para determinar cuáles sean las *competencias legislativas* en liza de cara a la transposición de la Directiva en cuestión<sup>5</sup>:

- En primer lugar, y aun cuando *en el plano competencial* la Directiva no constituya una materia unitaria (medio ambiente), ni, por ello, se agote en la perspectiva medioambiental, no podría negarse a priori, a modo de denominador común, el establecimiento por parte del legislador estatal de algunos criterios mínimos y generales sobre esta *técnica medioambiental* (art. 149.1.23<sup>a</sup> C.E.), como hace la propia Directiva (art. 5), sin introducirse en las especialidades de cada sector; así como, de otro lado, ciertos principios o reglas de procedimiento y, sobre todo, de cooperación administrativa (art. 149.1.18<sup>a</sup> C.E., entre otros).<sup>6</sup> A las Comunidades

<sup>5</sup> Quedan ahora fuera de nuestra consideración las competencias de ejecución o aplicación de esa legislación.

<sup>6</sup> Las reglas sobre cooperación horizontal y vertical entre las distintas Administraciones (estatal, autonómica, local e incluso transfronteriza son



Autónomas, en virtud de sus competencias de desarrollo legislativo de las bases en materia de medio ambiente y sobre los procedimientos administrativos especiales conexos a sectores de su competencia, les incumbiría, en tal hipótesis (pues no están tampoco obligadas a esperar que se produzca tal evento), la regulación restante.

- En segundo término, la competencia legislativa sobre procedimiento administrativo (para establecer normas de carácter objetivo, así como derechos y deberes *procedimentales*) constituye una *competencia adjetiva* o instrumental, que sigue a la *sustantiva* o principal. Así las cosas, en función de quien ostente la competencia sobre el sector de que se trate (aguas, agricultura, montes, etc.) y de la materia objeto del plan o programa dentro de cada uno de esos sectores (por ejemplo, planeamiento general urbanístico; de ordenación del territorio; de aprovechamiento forestal; hidrológico nacional; etc.), la competencia legislativa –y el deber de transposición– para garantizar el resultado querido por la Directiva será de las Comunidades Autónomas o del Estado. La traslación de la Directiva que haga el Estado o las Comunidades Autónomas habrá de limitarse a sus respectivos ámbitos de competencias.

*Habrá que estar, pues, a cada sector y al contenido de cada programa o plan. Dicho de otro modo: la transposición (o,*

---

particularmente relevantes en el plano de la gestión y ejecución de la legislación estatal, esto es, en lo que hace a las competencias de ejecución.

mejor, transposiciones) incumbe a quien ostente la *competencia sustantiva* sobre el sector y el plan de que se trate en cada caso, y ello sin perjuicio del denominador común estatal que pueda derivarse de la competencia sobre la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª C.E.) y, en su caso, sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª C.E.).

Parece claro que la traslación por parte del legislador estatal y autonómico de lo dispuesto por la Directiva 2001/42/CE al ordenamiento interno presenta mayores dificultades y problemas interpretativos que las que ha suscitado la transposición de la Directiva de 1985 sobre evaluación de proyectos<sup>7</sup>. Y ello por la mayor ambición, complejidad e implicación de sectores especiales que la primera significa. Paradójicamente, sin embargo, resulta más claro con la Directiva 2001/42/CE que la materia competencial no es sin más “medio ambiente”, sino, ante todo, “procedimiento administrativo”.

En efecto, el hecho de que la evaluación de planes y programas de la Directiva 2001/42/CE, por contraste con lo que disponía la 87/337/CEE, de evaluación de proyectos, no constituya una acción puntual y externa, sino, por el contrario, una actuación sistemática y desde el interior, que acompaña en todo momento a la entera vida del plan o programa, desde

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, véanse a este propósito las SSTC 13/1998 y 90/2000.



su gestación hasta los últimos efectos o consecuencias de su ejecución<sup>8</sup>, no hace sino refrendar cuanto ha quedado dicho e impide que, artificialmente y en términos competenciales, la materia que aquélla regula o su transposición pudiera reconducirse automáticamente hacia la competencia sobre el medio ambiente, pues ello desembocaría en que todo plan y programa, cualquiera que fuere su carácter, naturaleza o sector material (urbanismo, agricultura, montes, infraestructuras de transportes o telecomunicaciones, por ejemplo), quedara atrapado en la órbita gravitatoria del título competencial que sobre el medio ambiente reconoce el art. 149.1.23<sup>a</sup> C.E., título éste que quedaría convertido así, por la mera preocupación medioambiental que anima a la Directiva 2001/42/CE, en una competencia capaz de absorberlo todo. Una tal conclusión no se compadecería, obvio es decirlo, con el orden constitucional de distribución de competencias, que contiene una “gramática” y un “vocabulario” específicos, lo que obliga a traducir, entre otras con el auxilio de la interpretación sistemática y finalista, los conceptos que utiliza (“medio ambiente”, por ejemplo) en clave competencial<sup>9</sup>.

La Directiva en cuestión no permite disociar artificialmente la evaluación que prescribe, de la gestación y gestión del plan o programa de que se trate. No es una “foto” ambiental lo que

postula o exige, sino una “imagen en movimiento”. Ello significa que, por contraste con lo que podría desprenderse respecto de la transposición de la Directiva 85/337/CEE, el legislador estatal no podría apostar por una fórmula unívoca y común de evaluación de impacto ambiental para todos los sectores y todo el territorio, articulada en dos momentos sucesivos, y, de acuerdo con la cual, en un primer momento, un «órgano ambiental» distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el plan o programa, habría de emitir una «declaración de impacto ambiental»; y, en una segunda fase, el órgano con competencia sustantiva decidiría sobre su contenido y, en caso afirmativo, fijaría las condiciones en que el plan o programa debiera llevarse a cabo para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. Y, en caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, habría de decidir el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad. Ese sería un modelo posible si el Estado o las Comunidades Autónomas, en sus respectivas esferas competenciales, así lo establecieran para sí. Pero la competencia estatal *ex art.* 149.1.23<sup>a</sup> C.E. no autorizaría a imponerlo como modelo generalizable.

En síntesis, y simplificando, puede decirse, a estos efectos, que la Directiva no hace otra cosa que imponer determinados trámites y elementos de procedimiento, que, en su caso, deben adicionarse o incorporarse a los procedimientos ya establecidos internamente. Y esa operación incumbe a quien

<sup>8</sup> *Vid.* arts. 5 y 10.

<sup>9</sup> Explícita e ilustrativa resulta a este propósito la STC 61/1997, f.j. 6, en relación con la traducción del término “urbanismo” a efectos competenciales.



legítimamente los haya regulado. La competencia legislativa de mayor proyección es, sin duda, la de procedimiento administrativo, que, sin perjuicio de la eventual incidencia de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, es una competencia que sigue a la principal, como ha quedado dicho.

Con todo, y por hipótesis, la constelación de leyes internas que expresen, transpongan o den traslado de la Directiva podría alcanzar una mayor complejidad: a) una ley estatal común a todo procedimiento de aprobación de planes y programas, que estableciera algunos criterios comunes y genéricos en torno a la calidad y contenido del informe ambiental (de modo análogo a como opera la Directiva); así como los elementos de esa “lengua común” entre Administraciones y de éstas con los ciudadanos (deberes de información y cooperación; efectos de las consultas; etc.); b) leyes estatales sectoriales reguladoras de procedimientos administrativos de su competencia; c) leyes autonómicas generales o de cabecera, con criterios comunes a todos los procedimientos de su competencia; y d) leyes autonómicas sectoriales para introducir las reformas específicas o en razón de la materia que se estimen pertinentes, tanto en lo que hace al procedimiento, cuanto en lo que se refiere a las especialidades del informe medioambiental.

En el supuesto de que el Estado no apruebe ninguna norma más allá de las relativas a sus propios procedimientos

administrativos sectoriales (lo cual es una hipótesis normal y legítima, que pertenece a la libre esfera de la decisión política), las Comunidades Autónomas no verían condicionadas sus competencias de cara a la transposición de la Directiva, ni habrían de esperar a una futura intermediación del legislador estatal. Y ello, primero, porque lisa y llanamente no resulta necesaria norma estatal alguna en lo que hace a los procedimientos administrativos aprobatorios de planes y programas de ámbito autonómico; y, segundo, porque el ejercicio de la competencia estatal para fijar elementos comunes a todo informe medioambiental o a los procedimientos administrativos no es en rigor, como ya notábamos, necesaria, sino puramente eventual; no es sinómera opción política. El único extremo en que resultaría necesaria la acción del legislador estatal es en el relativo a la cooperación informativa entre Administraciones, más allá del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. Y aún ahí las Comunidades Autónomas podrían actuar de común acuerdo, cuando ello sea conveniente, a través de instrumentos diversos.

### **3.3.2 Análisis introductorio de la legislación autonómica vigente**

La Directiva 2001/42/CE introduce un nuevo concepto en la política ambiental comunitaria: la Evaluación Estratégica Ambiental (en adelante EEA), instrumento de tutela preventiva que se articula a través de ciertos mecanismos de acceso e



integración de los procedimientos de tramitación de los *Programas y Planes* susceptibles de producir impactos ambientales significativos.

El análisis jurídico de la legislación estatal y autonómica pone de relieve que el grado de transposición de la Directiva a que aquí se hace referencia, la 2001/42/CE, es aún muy limitado, cuando no inexistente.

Por lo que concierne al *Estado*, en primer término, conviene hacer una precisión preliminar. La transposición de la Directiva 2001/42/CE no ha de suponer alteración o reforma de la Ley estatal 6/2001 de 8 de mayo, norma básica en materia de evaluación ambiental, que modifica el Real Decreto legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental<sup>10</sup>, toda vez que ambos sistemas están llamados a convivir y complementarse y no tienen carácter excluyente<sup>11</sup>. En efecto, esta legislación estatal y las Directivas de 1985 y 1997 de las que trae causa se refieren a la evaluación del impacto medioambiental de determinados *proyectos* (de obras, fundamentalmente), mientras que la Directiva 2001/42/CE, objeto de nuestro informe, persigue la evaluación de *planes y programas* de todos los sectores relevantes<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Incorpora a nuestro Derecho interno la Directiva 97/11/CE, por la que se reforma parcialmente la 85/337/CEE.

<sup>11</sup> *Vid.* art. 11.1 y, aun más importante, art. 3.2.a) de la Directiva 2001/42/CE.

<sup>12</sup> *Cfr.* art. 3.2 de la Directiva 2001/42/CE.

Sea como fuere, lo cierto es que el legislador estatal, por contraste y a diferencia de lo que hiciera con la primera Directiva, esto es, la relativa a la evaluación de proyectos, no ha hecho traslación, hasta la fecha, de la nueva Directiva atinente a la evaluación de planes y programas. La inexistencia de esa legislación específica de traslación, sea básica o no, no impide, sin embargo, la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas para que, en sus respectivos ámbitos competenciales, puedan transponer la Directiva en los términos que tengan por conveniente.<sup>13</sup>

Por lo que hace a la *legislación autonómica*, en punto a la transposición de la Directiva en cuestión, ha de notarse que:

- La mayoría de las Comunidades Autónomas, hasta el momento, no se han hecho eco de las obligaciones, requisitos y/o principios que se infieren de la Directiva EEA. Ni han aprobado leyes generales, de común aplicación al menos en sus líneas o principios a todos los procedimientos afectados; ni tampoco han reformado puntualmente su legislación sectorial para introducir los cambios que resulten oportunos (por ejemplo, en materia de urbanismo, agricultura, montes, etc.). Y ello con independencia de que las leyes se hayan promulgado una vez aprobada la Directiva<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> *Vid. supra* núm. I, *in fine*.

<sup>14</sup> A título de ejemplo, puede citarse el caso de *Navarra*, territorio en el que la Ley Foral 35/2002, de 20 de Diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aún siendo posterior a la aprobación de la Directiva EEA, no contempla los principios introducidos por la misma, y tan sólo contiene un



- Otras Comunidades Autónomas, sin embargo, sí han establecido normas que recogen, con mayor o menor amplitud, los principios introducidos por la Directiva, pretendiendo su transposición.

En *La Rioja* se ha dictado la Ley de Protección del Medio Ambiente, 5/2002 de 8 de octubre que incorpora la Directiva 2001/42/CE, que asimismo regula los planes y programas de protección ambiental, los mecanismos destinados a la participación social en la protección del medio ambiente y el acceso del ciudadano a la información medioambiental. En lo que aquí interesa, el Capítulo II del Título I contempla de forma conjunta la Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos con la Evaluación de planes y programas, aunque de forma un tanto parca y escueta, lo que impide su consideración como una transposición plena.

En *Castilla-La Mancha* el Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, aprueba el Reglamento general de desarrollo de la

---

mandato al Gobierno en su Disposición Adicional Cuarta, consistente en la obligación de que remita al Parlamento, en el plazo máximo de un año, un Proyecto de Ley Foral de Evaluación Ambiental que transponga a la Comunidad Foral la Directiva del Parlamento europeo y del Consejo.

Por su parte, en *Cantabria*, la Ley 5/2002, de 24 de Julio, establece medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, con carácter provisional, hasta que no sea aprobado definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral, sin hacer referencia a la Directiva en cuestión.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental, y en su Exposición de Motivos menciona expresamente la Directiva 2001/42/CE. En su virtud, dedica el Título III a la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, dando así respuesta a las “*nuevas tendencias legislativas en materia de integración ambiental en la toma de decisiones, no sólo a través de la figura de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, sino a través de la reconfiguración de los derechos de información y participación, concebidos como una ayuda a la agilidad de los procedimientos.*”

Por último, la Comunidad de *Madrid* ha promulgado la Ley 2/2002, de 19 de julio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, que tiene un ámbito de aplicación idéntico al de la Directiva.

Las citadas leyes, en mayor o menor medida, han pretendido la transposición de la Directiva a sus respectivos ordenamientos. No obstante el loable esfuerzo que representan, cabe apreciar en ellas una concepción un tanto arcaica de la información y participación públicas y, en términos más amplios, del procedimiento administrativo mismo, que, como habrá ocasión de abundar<sup>15</sup>, no se ha concebido como un eficaz intercambio de información, ágil y flexible, dinámico, y con participación real del público

---

<sup>15</sup> *Infra* núm. IV y V.

interesado, sobre el que realizar una efectiva y motivada ponderación como base de la toma de decisiones.

Parece claro, en fin, que, pese a lo avanzado de la fecha del plazo de transposición, resulta muy escaso el grado de transposición de la Directiva EEA, tanto por parte del Estado, como de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, como se ha notado, algunas normas autonómicas, sí hayan emprendido ya esta tarea.

### 3.3.3 Garantías de resultado derivadas de la Directiva

Como toda Directiva, sus normas tienen carácter de mínimo, en la medida en que los objetivos y estándares que establecen son susceptibles de ser colmados y satisfechos al alza a la hora de su transposición en el ordenamiento interno. Además, pertenece a la esencia de la Directiva comunitaria el establecimiento de objetivos o fines; las formas y los medios quedan en manos de los Estados<sup>16</sup>.

Dos factores coadyuvan, en suma, a que las disposiciones de la Directiva tengan el carácter de garantías de resultado: de un lado y fundamentalmente, porque a la Comunidad Europea, que no puede fijar la forma, medios o instrumentos

<sup>16</sup> Vid. *infra* núm. V.

que cada Estado tenga por conveniente establecer para su transposición, lo que le importa no es sino la eficacia última de sus disposiciones, esto es, enfatizar que finalmente se obtenga y garantice el resultado apetecido. En otras palabras, si en el reparto de funciones cualitativamente distintas que se opera mediante la Directiva, al Estado le incumbe los medios y a la Comunidad Europea los fines, y no otra cosa, es explicable que a ésta le interese su consecución. De otro lado, y no sólo por la dinámica de las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el estatal, ese carácter de garantía de resultado obedece, igualmente, a la filosofía que subyace a tantas políticas sectoriales que la Comunidad Europea impulsa, y de acuerdo con la cual el Derecho, además de embridar al poder, ha de asegurar la eficacia y el resultado de sus disposiciones, un alto nivel de calidad en los servicios y prestaciones que la Administración satisface.<sup>17</sup>

Pues bien, los objetivos y resultados mínimos que, en su traslación, han de quedar salvaguardados son los siguientes:

#### *Principios de procedimiento (artículo 4).*

Tramitación paralela al plan o programa y previa a la decisión administrativa (o tramitación legislativa): la redacción de la EEA discurrirá paralelamente a la tramitación del plan o programa, por lo que el proceso de preparación del Informe Ambiental debe comenzar tan pronto como sea posible, preferiblemente al mismo tiempo que se prepara el Plan o

<sup>17</sup> Vid. *infra* núm. V.

Programa, y siempre antes de la adopción –si su aprobación se realiza en el plano administrativo- o antes de su tramitación del plan o programa –caso de tratarse de una ley.

La evaluación ambiental será, pues, un proceso constante en el que habrán de analizarse todos los elementos del Plan o Programa según vayan siendo propuestos, de tal forma que se pone el acento en el elemento preventivo e integrador de los criterios ambientales a lo largo del proceso de toma de decisiones.

La preparación del informe ha de concluir normalmente cuando el plan o programa se pone a disposición de las autoridades y del público en la fase de consultas.

Principio de libre elección por parte del legislador del procedimiento: El art. 4.2 consagra un principio de libertad que se podrá traducir, bien en el establecimiento de un procedimiento genérico y común a toda EEA, o bien en la introducción de reformas puntuales en procedimientos preexistentes propios de la legislación nacional de cada Estado miembro.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La previsión del artículo 4.2 supone la materialización de lo declarado expresamente por la Directiva en su Considerando 9: “*la presente Directiva tiene por objeto cuestiones de procedimiento y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes en los Estados miembros o incorporarse a procedimientos establecidos específicamente*”.

Merece destacarse que esta obligación incumbe no sólo a las Administraciones Públicas, sino también al legislador cuando apruebe planes o programas (de ordenación del territorio y del litoral, por ejemplo).

Principio de economía de la información y de no duplicidad, consagrado en el apartado tercero del artículo 4, en relación con los artículos 5.2 y 5.3.

*Garantías que han de rodear la elaboración del informe medioambiental (artículo 5).*

La determinación de los efectos significativos: el contenido del informe ha de garantizar la identificación, descripción y evaluación de los posibles efectos significativos para el medio ambiente que sean consecuencia de la aplicación del Plan o Programa. Asimismo, deberá contemplar el estudio razonado de las alternativas propuestas, a tenor de lo establecido por el artículo 5.1.

La relevancia de la información: el informe habrá de contener aquella información que resulte razonablemente necesaria, en función de la evolución de la ciencia y de la técnica (cláusula abierta de remisión); del contenido y ámbito del plan o programa; y del momento procedimental.

La obligación de evacuar consulta: sobre la Administración gestora del proyecto de plan o programa pesa además una obligación de consulta a las autoridades definidas en el artículo 6.3 acerca de la amplitud y el grado de concreción de

la que deberá estar dotada la información contenida en el Informe.

*Garantías relativas al deber de realizar consultas (artículos 6 y 7).*

Sujeto obligado: este conjunto de garantías recaen sobre la Administración responsable del Plan o Programa, de tal forma que, según previene el artículo 6.1, el proyecto de Plan o Programa y el Informe Medioambiental deberán ponerse a disposición de las Administraciones competentes y del público.

La consulta debe ser real y efectiva: los plazos que se concedan al efecto habrán de ser adecuados, entendiéndose por tales los que permitan la participación del público y posibiliten la integración de los resultados de la misma en la toma de decisiones. Dicha consulta deberá producirse antes de la aprobación administrativa o tramitación parlamentaria del Plan o Programa.

Amplitud del concepto de público: debe ser entendido en un sentido amplio, como “una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos” [Artículo 2.d)]. De este modo, se supera el concepto tradicional de interesado y se abre el procedimiento a las aportaciones que puedan realizar cualesquiera particulares o sus asociaciones, ostenten o no un derecho subjetivo o un interés legítimo en el procedimiento. Por ello, la norma contenida en el artículo 6.4

puede ser definida como una norma de mínimos, que contiene la suma de dos criterios, a saber, público afectado y público interesado.

Consulta transfronteriza: cuando la ejecución de un Plan o Programa sea susceptible de producir efectos significativos en el medio ambiente de un Estado miembro distinto al que lo tramita, se establece un deber de consulta transfronteriza, el cual se satisface igualmente a través de normas de procedimiento mínimas que, en todo caso, incumben al legislador estatal.

*Garantías relativas al deber de ponderación de la información obtenida (artículo 8).*

Ponderación previa a la toma de decisión: la obligación de ponderar, valorar y sopesar toda la información obtenida en la fase de consultas y de participación ha de llevarse a cabo antes de la adopción administrativa o tramitación legislativa del Plan o Programa.

Obligación de ponderar la información: la decisión final tiene ha de entrar en diálogo con toda la información disponible. A las previsiones de la Directiva, en efecto, subyace la premisa de que, para que la participación y las consultas no sean un trámite vacío de contenido, el órgano decisor ha de ponderar de modo real y efectivo toda la información disponible, los diversos intereses en *juego*, las alternativas, etc..

*Garantías relativas al deber de notificar y/o publicar y motivar la decisión adoptada (artículo 9).*

Toma de decisiones: en clara consonancia con lo anterior, se prevé que, una vez conocida y analizada toda la información que ha sido puesta a disposición de la Administración responsable del Plan o Proyecto, se deberá adoptar una de las soluciones propuestas.

Motivación: en la aprobación de un Plan o Programa deberá contenerse una declaración motivada que haga transparentes los criterios que determinan la solución propuesta como mecanismo idóneo para la integración de los aspectos medioambientales en el Plan o Programa y que, a su vez, permita conocer a los agentes intervinientes en el procedimiento cómo han sido ponderadas las restantes alternativas presentadas.

*Garantía de supervisión y control (artículo 10).*

Dotación de recursos: implica la obligación de los Estados miembros de proveer los mecanismos de carácter procedimental y las fórmulas organizativas adecuadas que permitan materializar durante su aplicación el seguimiento y puesta en práctica de las medidas preventivas adoptadas en la fase de elaboración del Plan o Programa.

Identificación de efectos adversos posteriores: deberán identificarse aquellos efectos adversos que puedan producirse durante la aplicación del Plan o Programa no previstos con

anterioridad y las medidas correctoras preceptivas para su minimización.

*Garantías relativas al carácter cumulativo de los controles y sistemas de evaluación ambiental previstos por la Directiva 85/337/CEE con la Evaluación Estratégica Ambiental (artículo 11).*

Convivencia de sistemas: el procedimiento previsto por la Directiva EEA tiene carácter complementario respecto del previsto en la Directiva 85/337/CEE, reguladora de la Evaluación de Impacto Ambiental. Dicho carácter complementario y no excluyente se fundamenta en que el ámbito de aplicación de ambas normas es diferente, habida cuenta que la Directiva EEA se aplica a los Planes o Programas en su dimensión territorial, mientras que la Directiva EIA se aplica a Proyectos.

Carácter sucesivo: mientras que la EEA tiene un marcado carácter preventivo y de adopción de medidas integradoras y, sobre todo, integrador y sistemático, habida cuenta de que acompaña a un plan o programa y no a un proyecto aislado, la EIA pretende la minimización o corrección de los posibles impactos ambientales provocados por obras o actividades. De esta forma, la convivencia entre ambas normas y sistemas garantiza una protección medioambiental global y un perfeccionamiento del sistema.

Con todo, se encuentran secuencialmente anudados ambos sistemas, puesto que la EEA resulta obligada en un amplio

elenco de sectores, siempre que los planes y programas establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en la Directiva 85/337/CEE.<sup>19</sup>

Posibilidad de unificar el procedimiento: en su intento por garantizar la coexistencia de regímenes, el artículo 11.2 afirma a efectos ilustrativos que estas u otras evaluaciones pueden llevarse a efecto mediante procedimientos conjuntos y coordinados, a fin de evitar solapamientos o interferencias.

#### *Garantías relativas al deber de cooperación informativa (artículo 12).*

Niveles de cooperación informativa: el intercambio de información sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva incumbe no sólo a los Estados miembros entre sí, sino también a éstos con la Comisión, es decir, se producirá tanto a nivel horizontal como vertical.

Deber de calidad de la información: para conseguir los fines propuestos se prevé la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión toda medida que adopten en relación con la calidad de dichos informes.

#### **3.3.4 Especial consideración del procedimiento administrativo como instrumento jurídico clave**

---

<sup>19</sup> Cfr. art. 3.2.a).

La Directiva persigue, desde la perspectiva que ahora importa, dos objetivos netos: la obtención del mayor volumen posible de información de calidad, tanto del público interesado, como de todas las Administraciones implicadas, de un lado; y, de otro, la adopción de la mejor decisión final desde un punto de vista del desarrollo sostenible, como consecuencia de una real y efectiva ponderación de ese caudal de información.

A ese propósito, apuesta por una decidida participación pública, la cooperación informativa entre las Administraciones y unas consultas que resulten en verdad eficaces. En otras palabras, el procedimiento administrativo como instrumento jurídico clave.

Ahora bien, se trata de un nuevo concepto de procedimiento administrativo, entendido como foro de encuentro e intercambio de información, en cuanto instrumento de *dirección política* y de *ponderación de intereses contrapuestos*.

En efecto, el conglomerado de *garantías de resultado* que venimos de relatar bosqueja un conjunto de normas de procedimiento para la evaluación ambiental de los impactos procedentes de la aprobación de determinados Planes o Programas, que sugiere la necesidad de superar el concepto tradicional de procedimiento administrativo, entendido



reductivamente como un conjunto de actuaciones tendentes a la consecución de un producto final, aquí un permiso o autorización o un informe, marcado por la preocupación de la observancia de la legalidad formal y el respeto de los derechos de los afectados.

La concepción del procedimiento administrativo que subyace a la Directiva, como en otras, en particular en el ámbito del medio ambiente, se encuentra en las antípodas de aquella otra comprensión más formalista, para la que lo relevante no es sino que el trámite se evacúe en tiempo y forma, por el órgano competente y con los requisitos establecidos; y no, en cambio, el contenido y la sustancia misma de esos trámites, más importantes en cierto modo que la decisión final si, además de la garantía de los derechos de los interesados, importa alcanzar la mejor y más eficaz de las resoluciones. En efecto, la calidad de la información; la real implicación y participación de todas las Administraciones competentes y de los ciudadanos interesados; la ponderación efectiva de todos los bienes e intereses en juego; el consiguiente diálogo del órgano competente con todos los puntos de vista; o la motivación y transparencia de la decisión administrativa, son, sin duda, elementos esenciales de ese procedimiento.

Importa, pues, transponer la filosofía, cultura y espíritu que esta Directiva sintetiza. En tal sentido, en nuestro ordenamiento, como en otros, es necesaria una profunda reflexión que permita configurar un procedimiento susceptible de expresar y hacer realidad esos valores. Nuevas fórmulas organizativas (Administraciones en red o en coro), ideadas

para un diálogo constante entre el ciudadano y la Administración y el intercambio de información; etc., así como un renovado diseño del procedimiento administrativo, que permita la incorporación y colaboración del sector privado en su seno, al servicio de la obtención y generación de la mejor información disponible; la utilización de las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, en beneficio de una participación más real y efectiva; entre otras, son algunas de las reformas que desde las Ciencias Sociales y Jurídicas se vienen postulando. No ha de olvidarse que el *e-government* constituye una herramienta esencial en todos los planos (participación, consultas, publicación, transparencia, etc.). Pero no se trata sin más, nótese bien, de incorporar el estado de la ciencia y de la tecnología a la Administración; la cuestión previa, por el contrario, consiste en determinar qué Administración y qué relaciones queremos darnos, esto es, qué le vamos a pedir a la tecnología.

### **3.3.5 Acerca de la forma y el contenido de la transposición**

- En términos generales, y por lo que aquí interesa, conviene notar que las Directivas constituyen normas de diálogo entre el ordenamiento comunitario y el sistema nacional. La norma comunitaria establece los fines u objetivos, las garantías de resultado, mientras que a la norma interna le incumbe la búsqueda de los medios o instrumentos para su consecución.

Comunidad Europea y Estado miembro cumplen, a su través, funciones cualitativamente distintas. El interlocutor de la Directiva es el legislador interno; no se trata de una norma directa o inmediatamente aplicable, sino que requiere la intermediación o traslado al respectivo sistema nacional. La no transposición en plazo o su indebida transposición en razón del contenido supone una indirecta lesión de la competencia comunitaria, que queda así bloqueada, y, con ello, eventualmente, de los derechos que la Directiva reconozca a los ciudadanos. Ello puede traer como consecuencia el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado miembro.

La Directiva es, por otra parte y como se ha notado, una norma de mínimos (fija el común denominador europeo) y deja un espacio significativo a los Estados. Por encima de esos estándares mínimos, el legislador interno puede regular la materia al alza (aquí, un mayor grado de protección medioambiental).

En otras palabras, no constituye una patología o una desviación del sistema que la Directiva no defina exhaustivamente la materia objeto de regulación. Por el contrario, por definición llama a su completud a través de fórmulas imaginativas dentro de cada ordenamiento interno, que sean susceptibles de colmar o asegurar las garantías de resultado que toda Directiva en teoría persigue. Y deja

espacio además a la excelencia, en la medida en que permite elevar los mínimos exigibles.

- Sea como fuere, debe destacarse que estamos ante conceptos novedosos inducidos por la Directiva, como consecuencia, primero, de que los *planes* y *programas*, por razones imperativos de la protección ambiental, no constituyen una “foto fija”, sino una “imagen en movimiento” (sujetos a supervisión y modificación sistemáticas en función de los efectos medioambientales); y, segundo, de que los procedimientos están concebidos como intercambio real y efectivo de información, tanto entre Administraciones (cooperación informativa), como entre éstas y los ciudadanos (antes, en y después de la aprobación del plan o programa).

En realidad, el valor subyacente que todo lo trasciende –y he ahí en definitiva la “revolución” que esta y otras Directivas auspician- es la eficacia.

En efecto, la Directiva pretende asegurar un resultado final: un *alto* desarrollo sostenible. Nace para ser eficaz. Su objeto, como recuerda su art. 1º, consiste en “conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible.” La reglas que establece y cuya transposición persigue no tienen por objeto sin más la



sujeción de la Administración a la Ley y al Derecho, el respeto u observancia de unas normas de procedimiento en la elaboración y aprobación de los planes y programas con repercusiones más significativas sobre el medio ambiente, sino que el proceso de toma de decisiones sea capaz de adoptar las soluciones “más sostenibles y eficaces”<sup>20</sup>. Se comunitarizan, pues, determinados requisitos comunes de los procedimientos de evaluación para alcanzar “un elevado nivel de protección del medio ambiente”<sup>21</sup>. Recorre su articulado idéntica preocupación: los informes medioambientales habrán de tener la *calidad* suficiente para garantizar las exigencias de la Directiva<sup>22</sup>; la Comisión deberá elaborar un informe quinquenal sobre la *eficacia* de la Directiva<sup>23</sup>; se garantiza la supervisión constante para eliminar adecuadamente y con prontitud los efectos adversos<sup>24</sup>; etc.

La correcta transposición de la Directiva, por consecuencia, no ha de detenerse en la mera exigencia de la evaluación respecto de determinados planes y programas o en la incorporación de las fórmulas o medidas procedimentales establecidas. A la Directiva le importa la eficacia y el alto grado de consecución de los fines y objetivos que marca; no el simple cumplimiento de unos trámites. Garantiza un

resultado. El ordenamiento interno habrá de buscar los medios.

- Por lo demás, tanto el legislador estatal como el autonómico podrían fijar reglas *comunes* y por *sectores* dentro de sus respectivas esferas competenciales. En particular, el legislador autonómico goza de *libertad* para establecer una ley general que fije criterios comunes a todo procedimiento administrativo, a modo de principios generales, y, al mismo tiempo o alternativamente, fijar reglas detalladas y concretas (plazos; organización; formas de participación; etc.), referidas a cada sector, reformando así puntualmente la legislación sectorial de que se trate en cada caso (urbanismo, industria, telecomunicaciones, etc.).

La secuencia procedimental exigible a partir de la Directiva, esquemáticamente, se integra de un informe medioambiental inserto en la misma cabecera del proyecto de plan o programa (art. 5); de las consultas a las autoridades y a los ciudadanos (art. 6); en su caso, de las consultas transfronterizas (art. 7); y, finalmente, de la toma de decisión en la que se ponderen motivadamente el informe, las opiniones y las consultas (arts. 8 y 9). A su vez, todo el procedimiento se halla presidido por los principios de publicidad y transparencia antes, en y después, sin que baste, nótese bien, el mero cumplimiento “pro forma”, puesto que se trata de garantizar de modo real y efectivo ese *diálogo* permanente entre sociedad y Estado.

<sup>20</sup> Cfr. considerando núm. 5.

<sup>21</sup> Cfr. considerando núm. 6.

<sup>22</sup> Art. 12.1.

<sup>23</sup> Art. 12.3 y considerando núm. 20.

<sup>24</sup> Art. 10.1.

A nuestro juicio, y para el respectivo ámbito competencial, resulta aconsejable legislar, primero, con carácter abstracto y general, de modo abierto y a través de principios generales, susceptibles de aplicarse e inspirar todo plan o programa sectorial. Parece necesario examinar cada una de las garantías de resultado antes reseñadas a fin de trasladarlas a la norma en forma de principios y directrices de la acción administrativa, en forma análoga a como lo hace la misma Directiva, esto es, en clave finalista o de garantía de resultado. En segundo término, y en razón de la especie o de la materia (urbanismo, carreteras, agricultura, etc.), podrán establecerse, en desarrollo de esos criterios generales, normas de organización y de procedimiento más concretas. Aquí, la fórmula más simple consistiría en introducir pequeñas reformas a los procedimientos de aprobación de planes y programas ya existentes. Esta operación, sin embargo, resulta ardua y compleja, previsiblemente larga en el tiempo. De ahí que una primera transposición “común” o “genérica” permita adelantarse en el tiempo y cubrir eventuales lagunas.

Con todo, ha de notarse que son numerosas las cuestiones que la Directiva deja abiertas y sobre las que el legislador interno habrá de pronunciarse (por ejemplo, art. 3, apartados 3-5; 6.3; etc.).

Para identificar el ámbito de aplicación en los distintos niveles (estatal, autonómico y local), se hace preciso inventariar, caso por caso (dentro de cada sector o materia), esto es, a partir de cada ley sectorial, qué planes o programas (entendidos éstos en sentido amplio y material) se encuentran afectados inexcusablemente por la Directiva, y qué otros, por decisión del legislador competente, pueden incluirse en su radio de acción.

### 3.3.6 Observaciones finales

- La Directiva constituye una norma de diálogo entre ordenamientos (comunitario y nacional). Su destinatario es el Estado miembro en su conjunto. No resulta inmediatamente aplicable, puesto que nace para ser completada e insertada en los respectivos sistemas nacionales. Se trata de una norma de mínimos que puede ser desarrollada al alza (no es una patología, antes al contrario, que la Directiva no lo defina todo). A su través, se hace un reparto de funciones cualitativamente diversas: a la Comunidad le corresponde la determinación de los fines u objetivos; y al Estado los medios. Lo que a la Comunidad le importa es la consecución de unos resultados, su eficacia, y desde ese prisma debe ser contemplada su transposición.

- La transposición incumbe al legislador estatal y autonómico, en el ámbito de sus respectivas esferas competenciales, en



los términos ya indicados<sup>25</sup>. A efectos competenciales, de la Directiva cabe extraer tres aspectos: medio ambiente; procedimiento administrativo; y relaciones de cooperación y de intercambio de información. En efecto, la Directiva hace referencia a una técnica medioambiental preventiva (informe)<sup>26</sup>; dispone y establece numerosas garantías de procedimiento administrativo (consultas, participación y diálogo, ponderación, motivación, publicación, etc.)<sup>27</sup>; y exige, implícitamente, un sistema de relaciones cooperativas en el plano informativo entre las Administraciones implicadas y de éstas con los ciudadanos<sup>28</sup>. En en este último extremo, donde resulta más clara la competencia estatal (art. 149.1.18ª C.E.). Sin embargo, la competencia legislativa con mayor proyección es la de procedimiento administrativo. En esencia, pues, puede decirse que quien ostente la competencia para regular el procedimiento administrativo, ahora afectado por el ámbito de aplicación de la Directiva, será el llamado a establecer los trámites, deberes y derechos procedimentales pertinentes. El Estado podría fijar, en su caso, un mínimo común denominador normativo en lo que a esta técnica se refiere (ex art. 149.1.23ª C.E., señaladamente), en términos análogos a como lo hace la Directiva (en forma de objetivos, directrices o garantías de resultado). Más allá de ello, y en lo que hace a las distintas políticas sectoriales, habrá que estar, en el plano legislativo, a cada sector y a cada tipo de programa o plan

<sup>25</sup> Cfr. núm. I

<sup>26</sup> Cfr. III.2; III.6.

<sup>27</sup> Cfr. III.1; III.4; III.5; III.6 (véase nota anterior).

<sup>28</sup> Cfr. III.3; III.8.

para determinar la competencia de procedimiento administrativo.

Ha de notarse, en fin, que el contenido de la Directiva en cuestión no se circunscribe, a efectos competenciales, al medio ambiente.<sup>29</sup> El hecho de que lo en ella dispuesto se oriente al desarrollo sostenible no cambia las cosas. No se olvide que la Constitución posee conceptos propios y que al mismo tiempo que reparte la “materia” medioambiental de acuerdo con la conocida secuencia “bases-desarrollo”, le atribuye, por ejemplo, a las Comunidades Autónomas las normas de procedimiento que, con respeto del procedimiento administrativo común, se refieran a sectores especiales de la competencia legislativa de éstas. Ello obliga a hacer lecturas no segmentadas o parciales. Que la finalidad que preside la Directiva sea la protección medioambiental no remite, sin más, toda su transposición al título competencial residenciado en el art. 149.1.23ª C.E.<sup>30</sup> y, con ello, a la lógica de las bases estatales y el desarrollo legislativo autonómico. Las cosas son algo más complejas y, desde luego, más interesantes: hay algunas cuestiones que sí resultan encuadrables en la citada competencia (informe como técnica medioambiental preventiva), pero no el grueso, relativo a las mencionadas garantías de procedimiento, cuya distribución se articula en torno a otras reglas, como ya se ha observado<sup>31</sup>. A mayor

<sup>29</sup> Cfr. núm. I.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Véase asimismo nota núm. 9.

<sup>31</sup> *Ibidem*.



abundamiento, la eventual, que no necesaria, regulación estatal del contenido y exigencias de ese informe, con apoyo en la competencia del art. 149.1.23<sup>a</sup> C.E., habría de ser sumamente genérica o abstracta (o, mejor, establecida como garantía de resultado, en la línea de lo que la Directiva hace), si se tiene en cuenta, primero, que los informes habrán de ser, por definición (al menos en el detalle), notablemente diversos, en función del sector de que se trate (agricultura, montes, telecomunicaciones, etc., etc.), y, segundo, porque habrían de ser comunes a toda suerte de procedimientos administrativos, tanto de carácter estatal como autonómico y local. Esa regulación mínima y común, pues, caso de producirse, habría de estructurarse en forma de objetivos o garantías de resultado, sin entrar en detalle, y ello como consecuencia tanto de la heterogeneidad material, derivada de la naturaleza de las cosas, cuanto de la prudencia legislativa, para, a través de esa regulación, no introducirse ilegítimamente en sectores de la competencia autonómica cubiertos por otros títulos competenciales.<sup>32</sup>

- Desde la perspectiva de la técnica legislativa, resulta aconsejable para una mejor transposición que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, para su ámbito propio, establezcan en una ley general y abstracta los principios relativos a la participación, consultas y cooperación, susceptibles de inspirar toda acción administrativa, cualquiera que sea el sector en el que opere. Se le dota así de unidad y

<sup>32</sup> *Ibidem.*

se evitan lagunas. Al mismo tiempo, paralelamente, parece oportuno reformar puntual y parcialmente la legislación sectorial para fijar ya, en concreto, las formas específicas en que se habrán de satisfacer los principios y garantías que la Directiva establece (urbanismo, montes, agricultura, energía, turismo, etc.), esto es, los plazos, efectos, organización administrativa, formas de publicación y motivación específicas, etc.

- De acuerdo con el artículo 249.3 TCE, la Directiva obligará a los Estados miembros, destinatarios naturales de la misma, en cuanto al resultado que en ella se persigue, dejando a las instituciones internas la elección de la forma y de los medios para llevar a cabo los objetivos establecidos. Los objetivos que toda Directiva pretende pueden, sin embargo, ser completados al alza por cada Estado miembro. Esto significa que el legislador competente, sea estatal o autonómico, tiene libertad para, en relación con los fines y su grado mínimo de satisfacción que aquélla establece, fijar unos estándares superiores (de participación, consultas, cooperación informativa; etc.).

- Las garantías de resultado previstas por la norma comunitaria<sup>33</sup> están orientadas fundamentalmente hacia el diseño y la introducción de un nuevo concepto de procedimiento administrativo, entendido como foro de

<sup>33</sup> Cfr. núm. III.



intercambio de información; dominado por los principios de eficacia, celeridad y transparencia; y en el que la participación pública, la cooperación y las consultas adquieren una importancia notoria. La Directiva aspira a la consecución del mayor volumen de información de calidad y a la adopción, mediante una ponderación real, de la mejor decisión posible, desde la perspectiva del desarrollo sostenible.<sup>34</sup> La idea de eficacia, de una protección efectiva del medio ambiente, se erige en pauta y canon de actuación y de control. Los moldes tradicionales internos, tanto en el plano procedimental como organizativo, habrán de ser revisados; la mimética apelación a las categorías clásicas y a su régimen jurídico al uso (consulta, información pública, publicación, relaciones interadministrativas, etc.) podrían convertir la efectividad de la transposición en un cumplimiento formal vacío de contenido, si se tiene en cuenta, a título de ejemplo, que la organización piramidal y cerrada no está entrenada en el constante diálogo e intercambio del flujo de información, a nivel horizontal y vertical, entre sí y con las restantes Administraciones locales, autonómicas, estatales y comunitaria; o que los trámites de información pública resultan poco efectivos, bien sea porque no se han dispuesto las nuevas tecnologías al servicio de una participación en un entorno más amigable (v.gr., programas en tres dimensiones que contemplen las distintas alternativas), bien porque no es usual que se entre en diálogo con todas las alegaciones o con los intereses que se hayan hecho valer, etc.

Igualmente novedoso es el sesgo que la Directiva imprime al plan o programa, que deja de ser una “foto”, para convertirse en una “imagen en movimiento”, que sigue a toda la vida del plan o programa, obligando a su sistemática supervisión y revisión, por imperativos medioambientales. La supervisión y control, la revisión o modificación adecuada y con prontitud, son, entre otras, algunas de las cuestiones, también de carácter organizativo y procedimental, a las que habrá de darse respuesta. A ello se añade la necesaria ponderación de las eventuales reparaciones o indemnizaciones que ello pueda generar.

<sup>34</sup> Cfr. núm. IV.

## **4. EVIDENZE E RACCOMANDAZIONI PER L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE IN AMBITO REGIONALE (E3)**

### **4.1. Pregiudiziali**

- 4.1.1 E' auspicabile che la direttiva 2001/42/CE sia recepita compiutamente.
- 4.1.2 Occorre sempre considerare che la VA costituisce un processo da integrare nelle procedure di elaborazione, adozione ed approvazione di singoli P/P. In sostanza la procedura di VA deve essere preferibilmente integrata nelle procedure in vigore.
- 4.1.3 Per molti profili appare preferibile che la disciplina di recepimento riguardi uno schema generale, tale cioè da consentire eventualmente una applicazione selettiva della valutazione ambientale a specifici P/P.

### **4.2. Soggetti, organi e competenze**

- 4.2.1 Occorre prevedere che la VA debba essere fatta propria da tutte le istituzioni che producono P/P, ciascuna delle quali è pertanto responsabile dell'operazione.
- 4.2.2 Si ritiene senz'altro necessaria la individuazione di un soggetto responsabile del processo di VA e quindi della

corretta applicazione della Direttiva 01/42/CE. In ogni caso si valuta utile la previsione di una struttura interna che aiuti tecnicamente i singoli soggetti istituzionali preposti alla formazione dei P/P ricompresi nel campo di applicazione della direttiva.

- 4.2.3. Si valuta che le norme di recepimento possano attribuire a soggetti subregionali l'applicazione della valutazione ambientale a piani e programmi di loro competenza. Pertanto occorre prevedere criteri, metodi e procedure adatti a siffatte situazioni.

### **4.3. Campo di applicazione**

- 4.3.1. E' senz'altro necessario, in coerenza con la direttiva, che lo strumento di recepimento consideri e disciplini una procedura preliminare di verifica (c.d. "screening"). Si suggerisce di prevedere entrambe le modalità (esame caso per caso e elenco fisso di piani e programmi da sottoporre a valutazione ambientale), ma stabilendo minuziosamente criteri per l'esame caso per caso e tipologie di piani e programmi o modifiche.





#### 4.4. Rapporto ambientale

- 4.4.1. Si valuta che la disposizione della direttiva secondo cui il RA deve contenere le informazioni “ragionevolmente” richieste imponga che tali informazioni siano coerenti con i contenuti e il livello di dettaglio del P/P nonché con il contesto ambientale e territoriale.
- 4.4.2. Posto che la direttiva prevede una procedura di scoping per la preventiva definizione di contenuti ed estensione del RA (con consultazione delle autorità con competenze specifiche in materia ambientale) occorre che gli strumenti di recepimento stabiliscano nel dettaglio criteri metodologici ed estensioni per il corretto svolgimento di quella fondamentale procedura.
- 4.4.3. Sulla base della direttiva si ritiene che i documenti di supporto o allegati ed il testo di piani e programmi sovraordinati possano essere senz'altro utilizzati per decidere il livello di dettaglio da seguire nella redazione del rapporto ambientale relativo a piani e programmi sottordinati.
- 4.4.4. Si valuta che l'imminente necessità di procedere alla valutazione ambientale di numerosi piani e programmi debba costituire il motivo per stabilire, rivedere o aggiornare banche dati, cartografie ed altri strumenti informativi di diverso rilievo e contenuto.

#### 4.5. Consultazioni

- 4.5.1. Si valuta utile elencare preventivamente le autorità con specifiche competenze in materia ambientale (aria, acqua, paesaggio, idraulica, VIA, IPPC, etc.), che dovranno essere in ogni caso consultate nella procedura di valutazione ambientale relativa a singoli piani e programmi, anch'essi elencati o raggruppati.
- 4.5.2. Appare necessario stabilire nello strumento di recepimento criteri e modalità di consultazione di Regioni, province e comuni confinanti nel caso di piani e programmi che ciò oggettivamente richiedano.
- 4.5.3. Sarebbe utile ricorrere al modello della “Conferenza” con le istituzioni ed i soggetti interessati o coinvolti in tutte le fasi di pianificazione o programmazione in cui ciò sia possibile ed utile. La previsione di questa pratica diviene particolarmente rilevante per l'istruttoria della valutazione ambientale.

#### 4.6. Informazione e partecipazione del pubblico

- 4.6.1. Si valuta che la disciplina di recepimento debba considerare specificamente:
- termini e modalità di partecipazione dei cittadini alla procedura di valutazione ambientale;

- contenuti e modalità della Dichiarazione di Sintesi (art.9, comma 1, lett. b);
- modalità di informazione e divulgazione della Dichiarazione di Sintesi (art.9, comma 1 b), del P/P adottato e delle misure di monitoraggio.

#### **4.7. Monitoraggio e controlli**

4.7.1. Si valuta necessaria la specifica statuizione di criteri e modalità del sistema di monitoraggio anche in vista di eventuali revisioni del P/P oggetto di valutazione ambientale.

#### **4.8. Rapporti tra “valutazione ambientale”, “Via” e procedure analoghe**

4.8.1. Appare opportuno disporre semplificazioni procedurali, estese al sub-procedimento di “valutazione d’impatto ambientale”, per i progetti di opere già previste in piani e programmi sottoposti a valutazione ambientale.

4.8.2. Viene auspicato l’assorbimento nella valutazione ambientale di piani e programmi prevista nella direttiva 2001/42/Ce della c.d. valutazione di incidenza di cui alla direttiva 92/43/Ce, eventualmente prevista per uno stesso piano.

#### **4.9. Correlazioni tra piani e programmi**

4.9.1. Si ritiene necessario disporre nel recepimento della direttiva (che espressamente richiede di evitare duplicazioni della valutazione ambientale) una sorta di “processo scalare” volto a favorire la contestualizzazione delle analisi e degli obiettivi di qualità ambientale e ad evitare duplicazioni di analisi.



## 5. ALLEGATO 1 – DIRETTIVA 2001/42/CE

### **Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente**

*gazzetta ufficiale n. L 197 del 21/07/2001 pag. 0030 – 0037*

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,

vista la proposta della Commissione(1),

visto il parere del Comitato economico e sociale(2),

visto il parere del Comitato delle regioni(3),

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato(4),

visto il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione il 21 marzo 2001,

considerando quanto segue:

(1) L'articolo 174 del trattato stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che essa dev'essere fondata sul principio della precauzione. L'articolo 6 del trattato stabilisce che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono

essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

(2) Il quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"(5), integrato dalla decisione n. 2179/98/CE del Consiglio(6) relativa al suo riesame, ribadisce l'importanza di valutare i probabili effetti di piani e programmi sull'ambiente.

(3) La convenzione sulla biodiversità richiede alle parti di integrare, per quanto possibile e appropriato, la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità nei piani e nei programmi settoriali e intersettoriali pertinenti.

(4) La valutazione ambientale costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi in questione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

(5) L'adozione di procedure di valutazione ambientale a livello di piano e programma dovrebbero andare a vantaggio delle imprese, fornendo un quadro più coerente in cui operare inserendo informazioni pertinenti in materia ambientale



nell'iter decisionale. L'inserimento di una più ampia gamma di fattori nell'iter decisionale dovrebbe contribuire a soluzioni più sostenibili e più efficaci.

(6) I diversi sistemi di valutazione ambientale operanti negli Stati membri dovrebbero prevedere una serie di norme procedurali comuni necessarie a contribuire ad un elevato livello di protezione dell'ambiente.

(7) La Convenzione della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, del 25 febbraio 1991, che si applica sia agli Stati membri sia a altri Stati, incoraggia le parti della convenzione ad applicare i suoi principi anche a piani e programmi. Alla seconda riunione tra le parti alla convenzione tenutasi a Sofia il 26 e 27 febbraio 2001, è stato deciso di approntare un protocollo giuridicamente vincolante sulla valutazione ambientale strategica, da aggiungere alle norme in vigore sulla valutazione di impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, per pervenire alla sua eventuale adozione in una riunione straordinaria delle parti alla convenzione in occasione della quinta conferenza ministeriale "Ambiente per l'Europa", prevista per maggio 2003 a Kiev (Ucraina). I sistemi di valutazione ambientale di piani e programmi applicati nella Comunità dovrebbero garantire adeguate consultazioni transfrontaliere quando l'attuazione di un piano o programma in preparazione in uno Stato membro potrebbe avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro. Le

informazioni relative ai piani e ai programmi che hanno effetti significativi sull'ambiente di altri Stati dovrebbero essere trasmesse su una base reciproca ed equivalente in un pertinente contesto giuridico tra gli Stati membri e tali Stati.

(8) Occorre pertanto intervenire a livello comunitario in modo da fissare un quadro minimo per la valutazione ambientale che sancisca i principi generali del sistema di valutazione ambientale e lasci agli Stati membri il compito di definire i dettagli procedurali tenendo conto del principio della sussidiarietà. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel trattato.

(9) La presente direttiva ha carattere procedurale e le sue disposizioni dovrebbero essere integrate nelle procedure esistenti negli Stati membri o incorporate in procedure specificamente stabilite. Gli Stati membri dovrebbero eventualmente tener conto del fatto che le valutazioni saranno effettuate a diversi livelli di una gerarchia di piani e programmi, in modo da evitare duplicati.

(10) Tutti i piani e i programmi preparati per vari settori e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati(7), e tutti i piani e i programmi per i quali è stata prescritta la valutazione ai sensi della direttiva 92/43/CEE del

Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche(8), potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e dovrebbero di norma essere oggetto di una valutazione ambientale sistematica. Quando determinano l'uso di piccole aree a livello locale o 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.

(11) Altri piani e programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti possono non avere effetti significativi sull'ambiente in tutti i casi e dovrebbero essere valutati soltanto se gli Stati membri stabiliscono che potrebbero avere tali effetti.

(12) Gli Stati membri, nel decidere, dovrebbero tener conto dei pertinenti criteri fissati nella presente direttiva.

(13) Taluni piani e programmi, a causa delle loro caratteristiche particolari, non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

(14) Una valutazione, ove prescritta dalla presente direttiva, dovrebbe essere elaborata in modo da contenere informazioni pertinenti come stabilito dalla presente direttiva, identificare, descrivere e valutare i possibili effetti ambientali significativi, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma, nonché alternative ragionevoli. Gli Stati

membri dovrebbero comunicare alla Commissione le misure da essi adottate per quanto riguarda la qualità dei rapporti ambientali.

(15) Allo scopo di contribuire ad una maggiore trasparenza dell'iter decisionale nonché allo scopo di garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, occorre stabilire che le autorità responsabili per l'ambiente ed il pubblico siano consultate durante la valutazione dei piani e dei programmi e che vengano fissate scadenze adeguate per consentire un lasso di tempo sufficiente per le consultazioni, compresa la formulazione di pareri.

(16) Nel caso in cui l'attuazione di un piano o di un programma elaborato in uno Stato membro possa avere effetti significativi sull'ambiente di altri Stati membri, si dovrebbe prevedere che gli Stati membri interessati procedano a consultazioni e che le autorità interessate ed il pubblico siano informate e possano esprimere il loro parere.

(17) Il rapporto ambientale e 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 o prima di avviarne l'iter legislativo.

(18) Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché, quando è adottato un piano o programma, le autorità interessate ed il



pubblico siano informate e siano messi a loro disposizione dati pertinenti.

(19) Qualora l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulti contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie quali la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici(9), la direttiva 92/43/CEE, o la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque(10), gli Stati membri, al fine di evitare duplicazioni della valutazione, possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria.

(20) L'applicazione e l'efficacia della presente direttiva dovrebbero essere oggetto di una prima relazione della Commissione cinque anni dopo la sua entrata in vigore e successivamente ogni sette anni. Allo scopo di integrare ulteriormente le disposizioni per la tutela dell'ambiente e di tener conto dell'esperienza acquisita, la prima relazione dovrebbe essere corredata, se del caso, di proposte di modifica della presente direttiva, in particolare per quanto riguarda la possibilità di ampliarne l'ambito di applicazione ad altre zone/altri settori e ad altri tipi di piani e di programmi,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

## Obiettivi

La presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

## Articolo 2

### Definizioni

Ai fini della presente direttiva:

- a) per "piani e programmi" s'intendono i piani e i programmi, compresi quelli cofinanziati dalla Comunità europea, nonché le loro modifiche
  - che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e
  - che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;
- b) per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;



c) per "rapporto ambientale" s'intende la parte della documentazione del piano o del programma contenente le informazioni prescritte all'articolo 5 e nell'allegato I;

d) per "pubblico" s'intendono una o più persone fisiche o giuridiche, secondo la normativa o la prassi nazionale, e le loro associazioni, organizzazioni o gruppi.

### Articolo 3

#### Ambito d'applicazione

1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o

b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati

membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

4. Gli Stati membri determinano se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente.

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

6. Nell'esame dei singoli casi e nella specificazione dei tipi di piani e di programmi di cui al paragrafo 5, devono essere consultate le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3.

7. Gli Stati membri fanno in modo che le conclusioni adottate ai sensi del paragrafo 5, comprese le motivazioni della mancata richiesta di una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9, siano messe a disposizione del pubblico.

8. I seguenti piani e programmi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva:  
- piani e programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale e di protezione civile,  
- piani e programmi finanziari o di bilancio.

9. La presente direttiva non si applica ai piani e ai programmi cofinanziati a titolo dei rispettivi periodi di programmazione in



corso(11) per i regolamenti (CE) n. 1260/1999(12) e (CE) n. 1257/1999(13) del Consiglio.

#### Articolo 4

##### Obblighi generali

1. La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa.

2. Le condizioni stabilite dalla presente direttiva sono integrate nelle procedure in vigore negli Stati membri per l'adozione dei piani e dei programmi o nelle procedure definite per conformarsi alla presente direttiva.

3. Nel caso di piani e programmi gerarchicamente ordinati gli Stati membri tengono conto, onde evitare duplicazioni della valutazione, del fatto che essa sarà effettuata, ai sensi della presente direttiva, a vari livelli della gerarchia. Al fine, tra l'altro, di evitare duplicazioni della valutazione, gli Stati membri applicano l'articolo 5, paragrafi 2 e 3.

#### Articolo 5

##### Rapporto ambientale

1. Nel caso in cui sia necessaria una valutazione ambientale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, deve essere redatto un rapporto ambientale in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma. L'allegato I riporta le

informazioni da fornire a tale scopo.

2. Il rapporto ambientale elaborato a norma del paragrafo 1 comprende le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma e, per evitare duplicazioni della valutazione, della fase in cui si trova nell'iter decisionale e della misura in cui taluni aspetti sono più adeguatamente valutati in altre fasi di detto iter.

3. Possono essere utilizzate per fornire le informazioni di cui all'allegato I quelle pertinenti disponibili sugli effetti ambientali dei piani e dei programmi e ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o attraverso altre disposizioni della normativa comunitaria.

4. Le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 devono essere consultate al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio.

#### Articolo 6

##### Consultazioni

1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico.

2. Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto



ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa.

3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

4. Gli Stati membri individuano i settori del pubblico ai fini del paragrafo 2, compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate.

5. Gli Stati membri determinano le specifiche modalità per l'informazione e la consultazione delle autorità e del pubblico.

#### Articolo 7

##### Consultazioni transfrontaliere

1. Qualora uno Stato membro ritenga che l'attuazione di un piano o di un programma in fase di preparazione sul suo territorio possa avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro, o qualora lo richieda uno Stato membro che potrebbe essere interessato in misura significativa, lo Stato membro sul cui territorio è in fase di elaborazione il piano o il programma trasmette, prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa, una copia della proposta di piano o di programma e del relativo rapporto ambientale all'altro Stato membro.

2. Uno Stato membro cui sia pervenuta copia della proposta di piano o di programma e del rapporto ambientale di cui al paragrafo 1 comunica all'altro Stato membro se intende procedere a consultazioni anteriormente all'adozione del piano o del programma o all'avvio della relativa procedura legislativa; in tal caso gli Stati membri interessati procedono alle consultazioni in merito ai possibili effetti ambientali transfrontalieri derivanti dall'attuazione del piano o del programma nonché alle misure previste per ridurre o eliminare tali effetti.

Se tali consultazioni hanno luogo, gli Stati membri interessati convengono specifiche modalità affinché le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3 e i settori del pubblico di cui all'articolo 6, paragrafo 4, nello Stato membro che potrebbe essere interessato significativamente, siano informati ed abbiano l'opportunità di esprimere il loro parere entro termini ragionevoli.

3. Gli Stati membri interessati che partecipano alle consultazioni ai sensi del presente articolo ne fissano preventivamente la durata in tempi ragionevoli.

#### Articolo 8

##### Iter decisionale

In fase di preparazione del piano o del programma e prima della sua adozione o dell'avvio della relativa procedura legislativa si prendono in considerazione il rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, i pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 nonché i risultati di ogni consultazione transfrontaliera avviata ai sensi dell'articolo 7.



## Articolo 9

### Informazioni circa la decisione

1. Gli Stati membri assicurano che, quando viene adottato un piano o un programma, le autorità di cui all'articolo 6, paragrafo 3, il pubblico e tutti gli Stati membri consultati ai sensi dell'articolo 7 ne siano informati e che venga messo a loro disposizione:

- a) il piano o il programma adottato;
- b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto, ai sensi dell'articolo 8, del rapporto ambientale redatto ai sensi dell'articolo 5, dei pareri espressi ai sensi dell'articolo 6 e dei risultati delle consultazioni avviate ai sensi dell'articolo 7, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate, e
- c) le misure adottate in merito al monitoraggio ai sensi dell'articolo 10.

2. Gli Stati membri stabiliscono le specifiche modalità per le informazioni di cui al paragrafo 1.

## Articolo 10

### Monitoraggio

1. Gli Stati membri controllano gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune.

2. Al fine di conformarsi al disposto del paragrafo 1, possono essere impiegati, se del caso, i meccanismi di controllo esistenti onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

## Articolo 11

### Relazione con le altre disposizioni della normativa comunitaria

1. La valutazione ambientale effettuata ai sensi della presente direttiva lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva 85/337/CEE e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.

2. Per i piani e i programmi in merito ai quali l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulta contemporaneamente dalla presente direttiva e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni per soddisfare le prescrizioni della pertinente normativa comunitaria, tra l'altro al fine di evitare duplicazioni della valutazione.

3. Per i piani e i programmi cofinanziati dalla Comunità europea, la valutazione ambientale a norma della presente direttiva viene effettuata secondo le disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria.

## Articolo 12

### Informazioni, relazioni e riesame

1. Gli Stati membri e la Commissione si scambiano informazioni sull'esperienza maturata nell'applicazione della presente direttiva.

2. Gli Stati membri assicurano che le relazioni ambientali siano di qualità sufficiente a soddisfare le prescrizioni della



presente direttiva e comunicano alla Commissione qualunque misura da essi adottata in materia di qualità di tali relazioni.

3. Prima del 21 luglio 2006 la Commissione invia una prima relazione sulla sua applicazione ed efficacia al Parlamento europeo e al Consiglio.

Per integrare altre esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, a norma dell'articolo 6 del trattato e tenuto conto dell'esperienza acquisita negli Stati membri nell'applicazione della presente direttiva, detta relazione è corredata delle proposte di modifica della presente direttiva eventualmente necessarie. In particolare, la Commissione vaglierà la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione della presente direttiva ad altre tematiche/altri settori e ad altri tipi di piani e programmi.

Successivamente viene elaborata una nuova relazione di valutazione ogni sette anni.

4. Al fine di garantire la coerenza di impostazione tra la presente direttiva e i successivi regolamenti comunitari, la Commissione riferisce in merito al rapporto tra la stessa e i regolamenti (CE) n. 1260/1999 e (CE) n. 1257/1999 con molto anticipo rispetto alla scadenza dei periodi di programmazione previsti da detti regolamenti.

### Articolo 13

#### Attuazione della direttiva

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva prima del 21 luglio 2004. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

3. L'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1 si applica ai piani e ai programmi il cui primo atto preparatorio formale è successivo alla data di cui al paragrafo 1. I piani e i programmi il cui primo atto preparatorio formale è precedente a tale data e che sono stati approvati o sottoposti all'iter legislativo più di ventiquattro mesi dopo la stessa data sono soggetti all'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 1, a meno che gli Stati membri decidano caso per caso che ciò non è possibile, informando il pubblico di tale decisione.

4. Prima del 21 luglio 2004 gli Stati membri comunicano alla Commissione, oltre alle misure di cui al paragrafo 1, informazioni separate sui tipi di piani e di programmi soggetti in forza dell'articolo 3 ad una valutazione ambientale ai sensi della presente direttiva. La Commissione mette tali informazioni a disposizione degli Stati membri. Queste sono aggiornate su base periodica.

### Articolo 14

#### Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

### Articolo 15



## Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Lussemburgo, addì 27 giugno 2001.

Per il Parlamento europeo

La Presidente

N. Fontane

Per il Consiglio

Il Presidente

B. Rosengren

(1) GU C 129 del 25.4.1997, pag. 14 e GU C 83 del 25.3.1999, pag. 13.

(2) GU C 287 del 22.9.1997, pag. 101.

(3) GU C 64 del 27.2.1998, pag. 63 e GU C 374 del 23.12.1999, pag. 9.

(4) Parere del Parlamento europeo del 20 ottobre 1998 (GU C 341 del 9.11.1998, pag. 18) confermato il 16 settembre 1999 (GU C 54 del 25.2.2000, pag. 76), posizione comune del Consiglio del 30 marzo 2000 (GU C 137 del 16.5.2000, pag. 11) e decisione del Parlamento europeo del 6 settembre 2000 (GU C 135 del 7.5.2001, pag. 155). Decisione del Parlamento europeo del 31 maggio 2001 e decisione del Consiglio del 5 giugno 2001.

(5) GU C 138 del 17.5.1993, pag. 5.

(6) GU L 275 del 10.10.1998, pag. 1.

(7) GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40. Direttiva modificata dalla direttiva 97/11/CE (GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5).

(8) GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 97/62/CE (GU L 305 dell'8.11.1997, pag. 42).

(9) GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 97/49/CE (GU L 223 del 13.8.1997, pag. 9).

(10) GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

(11) Il periodo di programmazione 2000-2006 per il regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio e i periodi di programmazione 2000-2006 e 2000-2007 per il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio.

(12) Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

(13) Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160 del 26.6.1999, pag. 80).

## ALLEGATO I

Informazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1

Le informazioni da fornire ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, fatto salvo l'articolo 5, paragrafi 2 e 3, sono:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, quali le zone designate ai sensi delle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE;
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili effetti significativi<sup>(1)</sup> sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;

h) sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o mancanza di know-how) nella raccolta delle informazioni richieste;

i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio di cui all'articolo 10;

j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

(1) Detti effetti devono comprendere quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi.

## ALLEGATO II

Criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'articolo 3, paragrafo 5

1. Caratteristiche del piano o del programma, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse,
- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati,
- la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione



delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile,

- problemi ambientali pertinenti al piano o al programma,
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).

2. Caratteristiche degli effetti e delle aree che possono essere interessate, tenendo conto in particolare, dei seguenti elementi:

- probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli effetti,
- carattere cumulativo degli effetti,
- natura transfrontaliera degli effetti,
- rischi per la salute umana o per l'ambiente (ad es. in caso di incidenti),
- entità ed estensione nello spazio degli effetti (area geografica e popolazione potenzialmente interessate),
- valore e vulnerabilità dell'area che potrebbe essere interessata a causa:
  - delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio culturale,
  - del superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite,
  - dell'utilizzo intensivo del suolo,
  - effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario o internazionale.

## **6. ALLEGATO 2 – ELEMENTI DI RIFLESSIONE DELLE REGIONI ITALIANE PER IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2001/42/CE**

### **6.1. Principi/obblighi previsti dalla direttiva 2001/42/CE**

- 1.a. Valutazione Ambientale (VA) come strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali nell'elaborazione ed adozione (si intende approvazione, ed, in alcuni casi, in Italia deve intendersi adozione ed approvazione) di Piani e Programmi (P/P) che possono avere significativi effetti sull'ambiente al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.
- 1.b. VA deve garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente.
- 1.c. VA deve garantire che gli effetti sull'ambiente dell'attuazione delle previsioni di P/P siano presi in considerazione durante l'elaborazione di P/P e prima della loro adozione (approvazione e in taluni casi adozione ed approvazione).
- 1.d. VA ha carattere procedurale.

- 1.e. Le procedure VA devono tenere conto che essa deve essere effettuata ai diversi livelli di una gerarchia di P/P anche al fine di evitare duplicazioni .
- 1.f. Le procedure di VA devono garantire, se del caso, adeguate consultazioni transfrontaliere.
- 1.g. La VA viene effettuata per tutti i P/P:
  - 1.g.1 elaborati per i settori.
    - l. agricoltura;
    - m. forestale;
    - n. pesca;
    - o. energia;
    - p. industria;
    - q. trasporti;
    - r. gestione dei rifiuti;
    - s. gestione acque;
    - t. telecomunicazioni;
    - u. turistico;
    - v. pianificazione territoriale o destinazione dei suoli;

e che costituiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti degli Allegati I e II della Direttiva 85/337/CEE;

1.g.2 per i quali (in considerazione dei possibili effetti sui siti) si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli art. 6 e 7 della Direttiva 92/43/CEE.

1.h. Va deciso se:

1. i P/P che determinano l'uso di piccole aree a livello locale
2. le modifiche minori di P/P (di cui al punto 1.g.)
3. i P/P, diversi da quelli al punto 1.g.1, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti

possano avere effetti significativi sull'ambiente e quindi debba essere effettuata una VA attraverso:

- d. un esame caso per caso (una sorta di "Screening");
- e. specificando i tipi di P/P (Elenchi);
- f. combinando le due impostazioni sub a. e b.

A tal fine è necessario :

- tenere conto dei pertinenti criteri di cui all'Allegato II della Direttiva 2001/42/CE;
- consultare le autorità con competenze specifiche in materie ambientali;
- mettere a disposizione del pubblico le conclusioni (sia per screening caso per caso che sia per elenchi) e le motivazioni della mancata effettuazione di una VA.

1.i. La VA non si applica a P/P:

1. destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale;
2. destinati esclusivamente a scopi di protezione civile;
3. finanziari o di bilancio;
4. cofinanziati per i Regolamenti CE 1260/99 (Fondi strutturali) e 1257/99 (FEOGA).

1.i. Per la VA deve essere redatto un Rapporto Ambientale (RA) in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi sull'ambiente, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale dei P/P nonché delle alternative ragionevoli, sulla base dell'Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE.

Le informazioni contenute nel RA sono quelle che possono essere ragionevolmente richieste tenuto



conto dei contenuti e del livello di dettaglio del P/P, nonché dell'attuale stato delle conoscenze e delle metodologie scientifiche.

Devono essere utilizzate le informazioni pertinenti disponibili in altri livelli decisionali (aspetto molto importante da ampliare e chiarire al punto 1.v).

- 1.m. Per la definizione dei contenuti del RA va svolta una fase di "scoping" in cui devono essere consultate le autorità con competenze specifiche in materie ambientali.
- 1.n. La proposta di P/P ed il RA devono essere messi a disposizione delle autorità con competenze specifiche in materie ambientali e del pubblico, così come a valle dell'adozione deve essere messa a loro disposizione la dichiarazione di sintesi vedi punto 1.s.
- 1.o. Le autorità ambientali devono esprimere il loro parere sulla proposta di P e P e sul RA prima dell'adozione (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione).
- 1.p. Devono essere individuate le autorità ambientali ed i settori di pubblico interessati, cui rivolgere ulteriori azioni di informazione e partecipazione.

- 1.q. Devono essere determinate le specifiche modalità di informazione e consultazione delle autorità ambientali e del pubblico.
- 1.r. In fase di preparazione del P e P e prima della sua adozione (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione) devono essere presi in considerazione il RA, i pareri espressi dalle autorità ambientali e dal pubblico e i risultati di eventuali consultazioni transfrontaliere.
- 1.s. Le autorità ambientali, il pubblico e gli Stati coinvolti devono essere informati:
  - 1. su P e P adottato (cioè approvazione ed in alcuni casi adozione ed approvazione);
  - 2. mediante la dichiarazione di sintesi su come le considerazioni ambientali sono state integrate nel P e P, come si è tenuto conto del RA, dei pareri delle autorità ambientali e del pubblico e delle consultazioni transfrontaliere, nonché sulle ragioni delle scelte compiute nel P e P alla luce delle alternative possibili;
  - 3. sulle misure di monitoraggio.



- 1.t. Devono essere attuate misure di monitoraggio sugli effetti ambientali significativi del P e P, anche al fine di adottare misure correttive.
- 1.u. Le disposizioni della Direttiva 2001/42 lasciano impregiudicate le disposizioni della Direttiva 85/337 sulla VIA e qualsiasi altra disposizione della normativa comunitaria.
- 1.v. Per i P e P per i quali l'obbligo di effettuare una VA risulta contemporaneamente dalla Direttiva 2001/42 e da altre normative comunitarie, gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni, al fine di evitare duplicazioni.
- 1.x. Per P e P cofinanziati da CE la VA viene effettuata secondo disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria.
- 1.y. Gli stati membri e la Commissione europea si scambiano informazioni sull'esperienza maturata per la VA.
- 1.z. La VA è obbligatoria dal 21 luglio 2004.

## **6.2. Indicazioni per norme di recepimento della direttiva 2001/42/CE**

- 2.a. Recepire tutti i punti della Direttiva 2001/42/CE (riassunti al precedente punto 1).
- 2.b. La VA è un processo che va integrato nelle procedure di elaborazione, adozione ed approvazione di P/P.
- 2.c. Le procedure di VA vanno integrate nelle procedure in vigore.
- 2.d. Tenendo conto del campo di applicazione le norme di recepimento devono essere abbastanza generali (cioè con un livello di dettaglio di poco superiore a quello della Direttiva 2001/42) così da consentire l'applicazione ad un numero vasto di P/P che sono molto diversi tra loro.
- 2.e. La VA deve essere fatta propria da tutte le istituzioni che fanno P/P; ogni istituzione che adotta P/P è responsabile della VA.
- 2.f. Le norme di recepimento possono attribuire competenze specifiche a Enti Locali subregionali

- fornendo criteri metodologici e procedurali volti alla uniforme applicazione della norma.
- 2.g. Può essere utile individuare le autorità con specifiche competenze in materia ambientale da consultare per tema (aria, acqua, paesaggio, idraulica, VIA, IPPC, etc.), da verificare e integrare qualora necessario.
- 2.h. E' necessario che sia esplicitamente assegnata la responsabilità del processo di VA e della corretta applicazione della Direttiva 01/42/CE.
- 2.i. Può essere utile una struttura di coordinamento che sia responsabile e/o supporto del processo di VA, con particolare riferimento alla consultazione.
- 2.l. Appare opportuno che tale struttura sia interna all'ente proponente il P/P, rappresentando le competenze specifiche in materia di ambiente.
- 2.m. Può essere utile stabilire le modalità di realizzazione o adeguamento delle cartografie, degli strumenti informativi e di banche dati.
- 2.n. E' necessario stabilire le modalità di partecipazione di Regioni confinanti ed anche di province e comuni confinanti.
- 2.o. Appare necessario stabilire una procedura di verifica "screening" di assoggettabilità a VA per i P/P (con consultazione delle autorità ambientali) con riferimento ai punti 1.h.  
Si suggerisce di applicare la combinazione di screening caso per caso ed elenco sviluppando al massimo le definizioni in elenco di criteri e/o di P/P, anche al fine di ridurre i margini di discrezionalità, per la definizioni di "piccole aree" e "modifiche minori".
- 2.p. È necessario che le informazioni nel RA siano coerenti con i contenuti e il livello di dettaglio del P/P nonché con il contesto ambientale e territoriale (in tal modo va inteso il termine "ragionevolmente").
- 2.q. Appare necessario stabilire una procedura di scoping per la definizione dei contenuti del RA (con consultazione delle autorità con competenze specifiche in materia ambientale) con riferimento al punto 1.m.  
E' opportuno definire criteri metodologici e procedurali per la procedura di scoping.  
Rispetto a strumenti di pianificazione di livello gerarchico diverso, i piani sovraordinati possono

- contribuire a definire nel dettaglio i contenuti della VA per i piani di livello subordinato.
- 2.r. E' necessario stabilire le specifiche modalità per la consultazione.
- Può essere utile prevedere il ricorso ad una "Conferenza" (o analoghi sistemi di concertazione tra istituzioni), con finalità istruttorie, in tutte le fasi del processo elaborazione, adozione ed approvazione P/P ed anche per effettuare lo scoping.
- 2.s. Appare necessario definire termini e modalità di partecipazione dei cittadini.
- 2.t. Appare necessario definire contenuti e modalità della Dichiarazione di Sintesi (art. 9, comma 1 b).
- 2.u. È necessario definire le specifiche modalità di informazione e divulgazione della Dichiarazione di Sintesi (art. 9, comma 1 b), del P/P adottato e delle misure per il monitoraggio. (v. art. 9)
- 2.v. Appare utile prevedere semplificazioni procedurali per le opere previste dai P/P con VA (ad esempio escludendo l'analisi delle alternative dalle eventuali successive procedure in materia di VIA).
- 2.x. Appare auspicabile prevedere che la valutazione ambientale sia comprensiva della valutazione di incidenza per i piani di cui ai punti 1.g.2
- 2.y. È necessario definire termini e modalità del sistema monitoraggio anche ai fini della definizione di eventuali meccanismi di revisione del P/P.
- 2.z. Appare necessario prevedere, nel caso di P e P gerarchicamente coordinati della stessa disciplina, un processo scalare riferito anche alla VA, per favorire la contestualizzazione delle analisi e degli obiettivi di qualità ambientale e per evitare duplicazioni di analisi.