

Nicola Greco

**Contributo all'orientamento della sperimentazione
della valutazione ambientale di piani e programmi.
Indicazioni giuridico-normative riguardanti l'ordinamento italiano**

SOMMARIO: 1. Presupposti – 2. Rilettura sintetica della direttiva 2001/42/Ce ai fini della individuazione di spazi ordinamentali interni – 3. Lo specifico rilievo dei profili della informazione e della partecipazione alla luce della direttiva 2003/35/Ce – 4. Rilievo dei vincoli ordinamentali interni conseguenti il nuovo titolo V della Costituzione nell'attuazione della direttiva 2001/42/Ce – 5. L'inquadramento di piani e programmi nella problematica ordinamentale della “regolazione” e dell'analisi del relativo “impatto” e nella cultura amministrativa della “valutazione” – 6. L'emergenza di una gerarchizzazione di programmi e piani, coinvolgenti profili ambientali, in ragione di scelte “strategiche” – 7 Considerazioni finali: alcuni possibili orientamenti della sperimentazione

1. Presupposti

Le note che seguono corrispondono al bisogno di “individuazione di principi ed elementi guida per orientare in maniera coordinata e condivisa le attività di sperimentazione dei gruppi di lavoro”.

In particolare il presente documento intende contribuire ad analizzare alcuni problemi ordinamentali legati al recepimento della direttiva europea 2001/42/Ce (c.d. direttiva Vas). In effetti vengono di seguito considerati alcuni dei seguenti profili:

- aspetti istituzionali ed organizzativi;
 - processo decisionale di pianificazione;
 - informazione e partecipazione;
 - monitoraggio e controllo;
 - rilievo potenziale di nuovi criteri e principi della pianificazione in Europa e in Italia.
- Peraltro lo schema espositivo non corrisponde esattamente a quello concettuale

appena delineato, essendosi tra l'altro preferito dare la precedenza ai riferimenti di diritto positivo rispetto a quelli concettuali e sistematici.

Siffatta operazione si rende necessaria per la particolare congiuntura ordinamentale italiana, nella quale conviene limitarsi a sottolineare i due profili seguenti:

- da un lato, è in corso un processo politico significativo, quanto problematico, in ordine alla stabilizzazione o meno di una riforma costituzionale che ha intrecciato variamente le competenze statali e quelle regionali, sia in materia di ambiente, sia in ordine ad altri “interessi” correlati con il primo o con esso fondamentalmente conflittuali;
- dall'altro, la direttiva 2001/42/Ce riguardante l'oggetto della sperimentazione 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.

In sostanza, l'attuale situazione ordinamentale interna dell'Italia non inficia, ed anzi sostiene, l'importanza della sperimentazione che è oggetto del progetto Enplan. Tale situazione peraltro costringe ad enunciare come ipotesi e possibilità ciò che altrimenti sarebbe da leggere come fattispecie normativa. Costituisce senz'altro fattispecie normativa la direttiva 2001/42/Ce, che dunque anche per questo conviene ricostruire di seguito con qualche dettaglio.

2. Rilettura sintetica della direttiva 2001/42/Ce ai fini della individuazione di spazi ordinamentali interni

2.1. 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.

In questo contesto finalistico 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 semplice integrazione delle norme comunitarie in una procedura di piano già esistente 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.

2.2. *Inclusioni necessarie ed eventuali*

2.2.1. 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
- 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.

Inoltre rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2001/42/Ce piani o programmi, diversi da quelle 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.

2.2.2. 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 a cui si riferisce la direttiva, salvo che il singolo Stato valuti che "essi possono avere effetti significativi sull'ambiente".

2.2.3. La direttiva consente inoltre ai singoli Stati membri di estenderne l'applicazione a piani e programmi diversi da quelli indicati, ma che comunque

costituiscono “quadro di riferimento” per singoli progetti sottoposti a Via in applicazione dell’apposita direttiva e che possano avere effetti significativi sull’ambiente.

2.2.4. 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 con quanto prescritto dalla vigente disciplina comunitaria sulla Via per i progetti di cui all’allegato II della direttiva 85/337/Cee (c.d. *screening*).

2.3. *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 vogliano invece includere nella disciplina di cui si tratta anche i predetti piani e programmi.

2.4. 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 i contenuti del rapporto devono derivare dalla consultazione tra le autorità competenti e che possono essere interessate agli effetti ambientali del piano (in analogia con la procedura di *scoping*, ora utilizzata per la Via sui singoli progetti).

2.5. Riassunzione dei profili procedurali

2.5.1. 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.

2.5.2. 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.

2.5.3. 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.

2.6. 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.

2.7. 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. Lo specifico rilievo dei profili della informazione e della partecipazione alla luce della direttiva 2003/35/Ce

Come anticipato, la direttiva 2001/42/Ce sottolinea con particolare evidenza il richiesto impegno ordinamentale degli Stati per quanto concerne la preventiva informazione e partecipazione del pubblico alla formazione di piani e programmi con incidenza ambientale, nonché alle loro modifiche. Quelle previsioni risultano prevalenti ed assorbenti, ma in sostanza sono anche confermate e rafforzate, in presenza della recente direttiva 2003/35/Ce del 26 maggio 2003 “che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale”.

Orbene

- alcuni piani e programmi previsti dalla direttiva tipicamente quelli riguardanti i rifiuti e le acque sono già coperti dalla direttiva 2001/42/Ce, sicché la disciplina dettata da quest'ultima risulta prevalente;
- per altri piani e programmi di incidenza ambientale non coperti o coperti solo in

parte dalla direttiva 2001/42/Ce, si applicherà per l'informazione e la partecipazione del pubblico la nuova direttiva, la cui disciplina deriva da uno specifico accordo internazionale (Convenzione di Arhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale).

4. Rilievo dei vincoli ordinamentali interni conseguenti il nuovo titolo V della Costituzione nell'attuazione della direttiva 2001/42/Ce

4.1. Rilevanza oggettiva

Tornando, ai fini di una ordinata sperimentazione, al profilo del recepimento della direttiva, conviene significare che l'attuazione della direttiva 2001/42/Ce in Italia deve essere necessariamente considerata nel quadro del nuovo 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.

4.2. La specificazione del problema ordinamentale con riguardo all’attuazione della direttiva 2001/42/Ce

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 (Cfr. sopra par.1.2.) 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 recente 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. Ciò non dovrebbe essere senza rilievo nella fase tuttora incompiuta dell'attuazione della direttiva 2001/42/Ce in Italia.

Intanto l'unico riferimento formale è dato dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, per il quale le Regioni nelle materie di competenza concorrente possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.

5. 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 e di cui occorre avere contezza nella sperimentazione oggetto del progetto Enplan. 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 – ciò che in definitiva motiva la sperimentazione Enplan – occorre tuttavia segnalare in essa il contesto generale, soprattutto d’ordine procedurale, in cui la stessa sperimentazione dovrebbe utilmente collocarsi.

6. L’emergenza di una gerarchizzazione di programmi e piani, coinvolgenti profili ambientali, in ragione di scelte “strategiche”

Si è notato all’inizio che 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.

7. Considerazioni finali: alcuni possibili orientamenti della sperimentazione

Avendo in mente gli elementi ricostruttivi illustrati, si possono sintetizzare i profili seguenti come base per un orientamento giuridico-ordinamentale della sperimentazione Enplan, che riguardano in definitiva la ricerca della effettività della 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 Vas si pone come significativo obiettivo "contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi". Dunque la Vas è considerata strumento di integrazione delle considerazioni ambientali non in più decisioni 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 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) la direttiva 2001/42/Ce intende per “valutazione ambientale” [strategica] una determinata sequenza e combinazione di atti e comportamenti. Sul piano dell’orientamento sperimentale converrebbe peraltro aver sempre presente che quegli elementi devono essere collocati in un più ampio processo decisionale di pianificazione o di programmazione ed essere spesi sia all’atto dell’elaborazione, sia al momento della adozione del piano o programma. Occorrerebbe dunque che la sperimentazione si volga a definire ed analizzare almeno due soluzioni possibili a) considerare le varie fasi della Vas come momenti di un autonomo procedimento, ponendosi così solo il problema del suo raccordo con il procedimento di piano o programma; b) considerare i comportamenti e le scelte proposte dalla direttiva Vas come spinta alla integrazione di preoccupazioni ambientali nell’ambito dell’unico processo decisionale riguardante il piano o programma;

c) appare certo dalla scrittura della direttiva e dalle sperimentazioni svolte altrove che nella Vas dovrebbero avere maggior rilievo gli apporti della “cultura della valutazione amministrativa” al costruito decisionale, piuttosto che l’applicazione di metodi, indici e criteri riguardanti tecnicamente e singolarmente i profili ambientali;

e) in definitiva occorrerebbe orientarsi a considerare la Vas 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 non solo l’ambiente, ma molti altri interessi e valori. Insomma la sperimentazione dovrebbe puntare anzitutto a comprendere come sia possibile ancorare la Vas alla “cultura amministrativa della decisione integrata”.

Luglio 2003