

Evoluzione e integrazione degli strumenti di valutazione ambientale Via, Vas, Vinca

Fabio Cutaia

«Gli uomini sbagliano nel confondere la misurazione con la comprensione dei fenomeni e a porsi sempre al centro di tutto». Questa massima di Plinio il Vecchio ci ammonisce sugli errori derivanti dall'eccessiva fiducia nella tecnica. È però certo che le misurazioni e le tecniche quantitative, anche se non ne sostituiscono la comprensione, la facilitano molto perché forniscono un dato sintetico dei fenomeni e ne permettono di esplorare le loro mutue relazioni. A questo proposito, gli indicatori ambientali si rivelano un mezzo valido per valutare i conflitti tra le azioni, le loro sinergie, i loro effetti cumulativi o, se si vuole, la loro coerenza alla luce dei criteri di sostenibilità ambientale (Socco, 2005). Su questi trova supporto ogni procedura di valutazione ambientale; di seguito ne saranno esaminate tre riguardanti la progettazione e la pianificazione.

Nel quadro delle politiche comunitarie, il Secondo Programma di azione in materia ambientale (1977) ha favorito la presa di coscienza dei limiti dello sviluppo, sollecitando attenzione ad un uso razionale del territorio, dell'ambiente e delle risorse naturali, e ha denunciato la necessità di rafforzare il carattere preventivo delle politiche ambientali. In tale contesto si iscrive la Valutazione di impatto ambientale (Via): il primo, in senso temporale, tra gli strumenti di valutazione oggi esistenti. La Via nasce negli Stati Uniti alla fine degli anni Sessanta del XX secolo, introducendo le prime forme di controllo sulle attività interagenti con l'ambiente – in modo diretto e non – mediante strumenti e procedure capaci di prevedere e valutare le conseguenze di determinati interventi, al fine di evitare, ridurre e mitigarne gli impatti.

La Direttiva 85/337/CEE, sulla base dei principi delineati dai programmi di azione del 1973, 1977 e 1983, individua il suo principio guida in quello di "prevenzione" del danno. Inoltre, stabilisce che l'autorizzazione di interventi pubblici e privati, con possibile impatto rilevante, va concessa solo previa valutazione delle probabili ripercussioni sull'ambiente. Definisce, infine, le linee di indirizzo che devono essere seguite e specificate dagli Stati membri. Nell'evoluzione delle procedure di Via, la Convenzione di Espoo (1991) e la Direttiva 97/11/CE rappresentano due tappe fondamentali, la prima perché ne estende l'applicazione ai contesti transfrontalieri, la seconda perché, oltre a



includere nuove categorie di progetti da sottoporre a tale procedura, introduce le operazioni di screening¹ e di scoping² e recepisce quanto affermato nella già citata Convenzione di Espoo.

Da quanto detto emerge il fine principe della Via: il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita. Altri obiettivi coincidono con il miglioramento del rapporto tra Pubblica Amministrazione, soggetti proponenti e cittadini, grazie ad una logica di interazione e partecipazione; il funzionamento della Pubblica Amministrazione, grazie ad una razionale assegnazione delle competenze e ad una riduzione delle procedure di autorizzazione.

La normativa italiana sulla Via è complessa ed articolata anche a scala regionale. Uno dei motivi è rintracciabile nelle frequenti modifiche al Codice dell'ambiente, che spesso ha registrato significative revisioni dell'articolato sulla Via; è proprio in tale complessità normativa che alcuni individuano l'ostacolo all'efficacia ed efficienza della procedura. Oggi, nel nostro Paese, la Via è disciplinata dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, decreto di modifica e integrazione del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006).

Negli anni Novanta, la procedura di Via applicata ai progetti di singole opere ha messo in evidenza l'esigenza di una valutazione ambientale più complessiva del territorio (Garano, 2005). La procedura di Via, infatti, è volta alla formulazione di un giudizio di ammissibilità sugli effetti che una determinata azione progettuale riverserà sull'ambiente. La Vas è, invece, un processo mediante il quale valutare gli effetti ambientali dei piani o dei programmi prima della loro approvazione (ex ante), durante ed al termine del loro periodo di validità (in-itinere, ex post), secondo un principio di "precauzione". Si può affermare che la Vas è una particolare forma di valutazione su principi e obiettivi strategici (Albanese, 2002). Altri fini della Vas sono il miglioramento dell'informazione della gente e la promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione. Il concetto di "valutazione strategica" è nato nell'ambito della pianificazione e degli studi regionali con l'intento di superare i limiti dell'approccio "per progetti". Il "Manuale per la Valutazione d'Impatto di area vasta", pubblicato nel 1981 dall'Housing and Urban

Development Department degli Stati Uniti, può considerarsi a pieno titolo il progenitore della metodologia di valutazione strategica.

Il processo di ratifica della Direttiva VAS (2001/42/CE) nei Paesi europei è avvenuto in tempi differenti: hanno ratificato in modo efficace e tempi brevi le nazioni con più lunghe tradizioni nell'ambito delle procedure di valutazione ambientale – la Germania, la Francia, la Danimarca, l'Olanda, la Finlandia e la Svezia – le altre hanno comunque recepito la Direttiva entro il 2009 (Cagnoli, 2010). In Italia la Direttiva Vas è stata recepita con il D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152, ed è entrata in vigore solo il 31 luglio 2007. La normativa sulla Vas è stata poi revisionata e corretta con numerosi altri decreti nazionali o con leggi regionali: ulteriore spiegazione, questa, della difficoltà nell'implementare tale procedura valutativa.

Altro strumento è la Valutazione d'incidenza ambientale (Vinca): un procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa incidere significativamente su un attuale o futuro sito della rete Natura 2000³. Tale procedura è stata introdotta dall'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE – “Direttiva Habitat” – con lo scopo di garantire la conservazione degli habitat e delle specie per cui essi sono stati individuati. La Vinca, infatti, consente il raggiungimento di un rapporto equilibrato tra la conservazione della biodiversità e l'uso sostenibile del territorio.

In ambito nazionale, oggi, la Vinca viene disciplinata dall'art. 6 del D.P.R. 120/2003. La valutazione d'incidenza rappresenta uno strumento per l'analisi degli effetti causati dagli interventi che, seppur localizzati, vanno collocati in un contesto ecologico dinamico. Ciò in considerazione delle correlazioni esistenti tra i vari siti e del contributo che portano alla coerenza complessiva e alla funzionalità della rete Natura 2000, sia a livello nazionale che comunitario.

In base al citato art. 6 del nuovo D.P.R. 120/2003, comma 1, nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. È questo un principio di carattere generale che garantisce l'approvazione di strumenti di gestione territoriale in conformità con le

esigenze di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario. Il comma 2 dello stesso art. 6 stabilisce che vanno sottoposti a Vinca tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore – ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti. Inoltre, bisogna sottoporre a valutazione di incidenza, secondo il comma 3, qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. I modelli valutativi descritti richiedono un'operazione di astrazione dalla visione spesso “distorta” che se ne ha oggi in Italia, considerati un avallo di scelte già operate da chi progetta o pianifica, non sarà altrimenti possibile coglierne le potenzialità di supporto alla “costruzione” di un territorio sostenibile.

Note

¹ Lo screening è una procedura tecnico - amministrativa volta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un progetto, piano o programma, determinando se lo stesso richieda lo svolgimento successivo della procedura di valutazione ambientale.

² Lo scoping è una procedura tecnico - amministrativa volta a valutare la proposta dei contenuti del successivo Studio di Impatto Ambientale al fine di indirizzare il soggetto proponente alla completa e sufficiente analisi delle componenti ambientali interessate.

³ Natura 2000 è lo strumento della politica dell'U.E. per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa sul territorio europeo e costituita da Siti di Interesse Comunitario e da Zone di Protezione Speciale.

Bibliografia

Albanese G. (2002), “Innovazione delle procedure nella pianificazione”, in Busca A., Campeol G. (2002) (a cura di), *La valutazione ambientale strategica e la nuova direttiva comunitaria*, in Quaderni dei dipartimenti di Architettura e Urbanistica di Pescara n° 12, Palombi Editori, Roma, p. 41.

Cagnoli P. (2010), *VAS – Valutazione ambientale strategica: fondamenti teorici e tecniche operative*, Dario Flaccovio, Palermo, p. XI.

Garano M. (2005) (a cura di), *La valutazione ambientale strategica: la decisione strategica nelle politiche, nei piani e nei programmi urbanistici*, Gangemi, Roma, p. 7.

Socco C. (2005) (a cura di), *Linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei PRGC*, Franco Angeli, Milano, p. 81.