

VALUTAZIONI AMBIENTALI, L'EVOLUZIONE NORMATIVA

IL POTENZIAMENTO DELL'INFORMAZIONE AL PUBBLICO, DELLA COMUNICAZIONE EFFICACE TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, IMPRESE E CITTADINI E IL COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ LOCALI SONO OBIETTIVI PRIORITARI DA PERSEGUIRE IN TUTTE LE PROCEDURE DI VALUTAZIONE AMBIENTALE. IN QUESTA DIREZIONE EVOLVE LA NORMATIVA EUROPEA DI SETTORE.



La protezione dell'ambiente non può prescindere dall'integrazione delle politiche che generano decisioni impattanti sulla vita economica, sul territorio, sul tessuto sociale e sulle strategie di sviluppo e di crescita. La tutela dell'ambiente non può essere garantita attraverso la sola azione della Pubblica amministrazione (Pa), ma deve essere realizzata attraverso una pluralità di interventi attuati da soggetti privati e pubblici; nell'attuale quadro normativo la VAS (*valutazione ambientale strategica*), la VIA (*valutazione di impatto ambientale*) e l'AIA (*autorizzazione integrata ambientale*) rappresentano tre diverse procedure finalizzate a salvaguardare il bene "ambiente" attraverso la valutazione degli impatti ambientali di piani e programmi (VAS) e di alcune tipologie di opere (VIA), nonché le condizioni cui determinati impianti industriali possono funzionare (AIA). A questi tre strumenti principali si aggiunge, per determinate aree considerate di particolare pregio, la valutazione di incidenza (VINCA) prevista dalla direttiva 92/43/CEE *Habitat* come procedura che individua gli effetti di piani e interventi sui siti di importanza comunitaria (SIC). Malgrado queste procedure assolvano tutte la funzione di strumenti per

l'attuazione delle politiche di tutela dell'ambiente, esse sono caratterizzate da elementi e condizioni che intervengono in differenti momenti della scelta del decisore e, tuttavia, è possibile evidenziare due tratti fondamentali e in comune:

- la *disciplina procedimentale speciale* rispetto al procedimento amministrativo ordinario delineato dal DLgs 241/90, che non prescinde dalla disciplina ordinaria ma ne specifica e, in alcuni casi, ne irrigidisce le disposizioni. Si fa riferimento, ad esempio, alle disposizioni che sottraggono (o sottraevano?) le autorizzazioni ambientali all'istituto del *silenzio assenso*¹, configurando un silenzio inadempimento o alle particolari tempistiche endoprocedimentali²
- il *diritto di partecipazione del pubblico al procedimento*: l'informazione ambientale e l'obbligo di accoglimento delle osservazioni del pubblico nell'ambito del procedimento costituiscono un diritto ben diverso e ben più esteso del semplice accesso agli atti, ponendosi oggi, anche alla luce delle numerose sentenze del giudice nazionale ed europeo, il principio di accessibilità generale e indifferenziata alle informazioni ambientali come "*una specie di controllo sociale diffuso sulla qualità del bene ambiente e sulle attività che possono incidere negativamente sul medesimo, con*

particolare riguardo ai provvedimenti ed alle misure amministrative adottate a sua salvaguardia."

Gli istituti amministrativi e normativi finalizzati alla salvaguardia e alla protezione dell'ambiente, a controllare, prevenire, minimizzare, mitigare e compensare gli impatti di determinati interventi, sono spesso percepiti da chi deve attuarli come un vincolo alla crescita economica e non come opportunità per nuove aree e settori di sviluppo o per diverse modalità di evoluzione del territorio e del mercato.

Ciò è in parte causato dalla gestione dei procedimenti amministrativi da parte della Pa: ritardi nelle decisioni sono principalmente imputabili non tanto alla durata formale dei procedimenti, ma alla frammentazione delle competenze ambientali tra troppi soggetti e, in parte, anche da una legislazione contraddittoria e complessa. Inoltre il mancato coinvolgimento del pubblico e del territorio prima dell'avvio dei procedimenti decisionali e strategici causano conflitti che generano una dilatazione delle procedure. A fronte dell'opposizione dimostrata dal pubblico nei confronti della realizzazione di determinate opere infrastrutturali

è pertanto emersa sempre più forte l'esigenza di una normativa in materia di accesso alle informazioni ambientali che potesse conferire un ruolo effettivo alla partecipazione e alla collettività, ma anche garantire la semplificazione amministrativa.

Ancora oggi si riscontra, ai diversi livelli decisionali, un'incoerenza della programmazione territoriale, energetica e ambientale così come una mancanza d'informazione e coinvolgimento della popolazione interessata e degli enti istituzionali: per questo i conflitti che si creano sul territorio hanno come effetto diretto la dilatazione dei tempi necessari per la autorizzazione e la realizzazione delle opere; in questo contesto un ruolo importante potrebbero svolgerlo le amministrazioni locali che per prime devono cercare un equilibrio tra il raggiungimento della crescita e dello sviluppo dell'economia del territorio e salvaguardare la popolazione da impatti negativi su ambiente, salute, patrimonio naturalistico e paesaggistico. Come noto tuttavia, l'accettabilità sociale dei progetti infrastrutturali da parte delle comunità locali resta uno dei fattori condizionanti la realizzazione delle opere. Gran parte delle motivazioni alla base delle opposizioni delle comunità locali sono riferite alla tutela dell'ambiente, della salute umana e allo sviluppo sostenibile, obiettivi alla base delle valutazioni dell'impatto ambientale a cui tali progetti sono preventivamente sottoposti e che prevedono la partecipazione del pubblico come fase obbligatoria e fondamentale per la conclusione del processo decisionale, in base al diritto comunitario e nazionale.

La capacità di comprendere e di risolvere le dinamiche che generano conflitti tra sviluppo infrastrutturale e sostenibilità ambientale delle scelte da operare rappresenta dunque un fattore essenziale per favorire l'accettabilità sociale delle opere attraverso un'efficace condivisione e diffusione delle informazioni ambientali. Una maggiore trasparenza nella presentazione dei progetti e dei risultati delle valutazioni permette anche di migliorare la qualità della progettazione, le possibili alternative, le misure di mitigazione e compensazione che possono rispondere alle preoccupazioni delle comunità locali, garantendo la realizzazione di interventi compatibili con l'ambiente e sostenibili.

Il potenziamento dell'informazione al pubblico, della sensibilizzazione delle comunità locali, della comunicazione efficace tra pubbliche amministrazioni,

imprese e cittadini rappresenta un obiettivo strategico prioritario per garantire la tutela dell'ambiente.

Come prevenire e/o affrontare questi conflitti? L'integrazione tra le diverse politiche, ambientali e non, e l'ampliamento dell'accesso alle informazioni ambientali rappresentano gli strumenti principali sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio degli impianti e delle infrastrutture: in tale ottica assume particolare rilevanza la procedura di VAS come processo finalizzato a garantire l'effettiva protezione dell'ambiente dagli impatti di piani e programmi prima della loro approvazione.

La pianificazione è lo strumento principale per tutelare l'ambiente perché attraverso la pianificazione è possibile promuovere, fin dall'inizio, una gestione razionale delle risorse naturali, cercando di svincolare le pressioni ambientali dallo sviluppo del territorio e dalla crescita economica. C'è bisogno inoltre di una politica di sviluppo che coincida con quella dell'ambiente, tenendo conto dei dati scientifici e tecnici disponibili, delle condizioni dell'ambiente nelle aree interessate, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione dello sviluppo socio-economico del territorio nel suo insieme.

Nella programmazione i principi di prevenzione e precauzione possono assumere un ruolo fondante in quanto la previsione degli effetti (di tutti gli effetti) di uno strumento di indirizzo (sia esso di sviluppo, di programmazione o di pianificazione) ha l'obiettivo

di individuare la soluzione ottimale "complessiva", tenendo in considerazione fin dal principio del processo decisionale anche la componente ambientale: nella procedura di VAS i parametri di sostenibilità ambientale diventano elementi e condizioni della decisione stessa, permettendo di verificare gli impatti diretti e indiretti, anche cumulativi, delle scelte e delle ipotesi percorribili, confrontando tra loro le alternative, compresa l'*opzione zero*. Nell'ottica della Valutazione ambientale strategica, pertanto, l'integrazione e il coordinamento delle procedure possono e devono essere ispirati alla cooperazione e collaborazione tra le diverse istituzioni; le autorità procedenti possono essere diverse per il singolo iter (Stato e Regioni; Regioni ed Enti locali ecc.): l'art. 10 del DLgs 152/2006 prevede il coordinamento tra le diverse procedure preventive di valutazione ambientale per non duplicare o moltiplicare gli iter amministrativi sostanzialmente rivolti a ottenere la protezione del medesimo "bene ambiente".

La graduale integrazione delle tematiche ambientali nel complesso delle politiche sociali ed economiche rappresenta l'unico mezzo per perseguire una crescita durevole e sostenibile: tale modalità di protezione dell'ambiente è anche una delle grandi sfide per l'Europa e rientra tra gli obiettivi prioritari che l'Unione europea si è impegnata a raggiungere attraverso una strategia complessiva e integrata. Appare andare in tale direzione anche la nuova direttiva VIA 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE



FOTO: CONSORZIO BONIFICA CER

stabilendo come prioritaria l'integrazione delle procedure di valutazione ambientali mediante:

- il rafforzamento della coerenza e delle sinergie con altre normative e politiche dell'Unione
- il coordinamento nel caso in cui la valutazione risulti necessaria contemporaneamente dalla direttiva VIA da altre direttive
- semplificazione e armonizzazione delle procedure
- miglioramento della qualità delle informazioni ambientali.

Il ministero dell'Ambiente, al fine di perfezionare il quadro normativo in materia di VIA, ha anche svolto nel 2014 uno studio di settore comparativo della *governance* del processo di Valutazione d'impatto ambientale sulle esperienze e le migliori pratiche adottate in ambito comunitario. Lo studio ha riguardato l'approfondimento delle modalità procedurali e tecniche con cui la VIA è espletata in altri Stati dell'Unione europea; è emersa una realtà ricca e complessa che ha consentito al Ministero di esaminare gli esempi di eccellenza e

individuare misure e azioni, e di stabilire le priorità, per migliorare le procedure di valutazione di impatto ambientale.

In conclusione, gli strumenti più efficaci per la tutela dell'ambiente e per un'economia sostenibile risiedono nell'equilibrio tra diversi obiettivi e priorità; le scelte che impattano sull'ambiente devono avere uno schema procedurale che assicuri decisioni adottate sulla base di tutto ciò che è possibile tenere in considerazione: ambiente, salute, sviluppo, occupazione, sicurezza.

Antonio Venditti

Direzione generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali, Ministero dell'Ambiente, tutela del territorio e del mare

NOTE

¹ Il *silenzio assenso* è disciplinato dall'art. 20 della L 241/1990; in particolare secondo il comma 4 il silenzio assenso non si applica agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la salute e in generale la pubblica incolumità e laddove la normativa comunitaria preveda

la necessità di provvedimenti amministrativi formali (si vedano ad es. provvedimenti di VIA, di VAS, di AIA). Il comma 7 dell'art. 14ter (*disciplina lavori della conferenza dei servizi*) recita: "Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e ALA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata".

² Dal 28 agosto 2015 sono in vigore le nuove modalità che disciplineranno il *silenzio assenso* nei pareri tra Pubbliche amministrazioni, introdotte dalla L 124/2015 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*). L'art. 3 – modificando la L 241/1990 – prevede che, se un'Amministrazione pubblica deve acquisire assensi, concerti, o nulla osta di qualsiasi tipo da parte di un'altra Amministrazione pubblica per emanare provvedimenti amministrativi e normativi, gli enti chiamati in causa devono esprimere il proprio parere entro 30 giorni dall'invio dello schema di provvedimento; decorsi i 30 giorni scatta il silenzio-assenso. Per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi per la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini il termine per l'invio del parere è di 90 giorni.

GLI STUDENTI IN RETE CONTRO LA ZANZARA TIGRE

Nell'ambito del progetto regionale di lotta alla zanzara tigre, a Cesena è stato attivato in via sperimentale il progetto educativo **Studenti in rete contro la zanzara tigre**. Al progetto hanno partecipato 273 studenti provenienti da 11 classi del Liceo scientifico "A. Righi" e dell'Istituto tecnico agrario "Garibaldi/Da Vinci" di Cesena. Insieme a docenti, dirigenti e tecnici di laboratorio delle due scuole, dal gennaio fino a giugno gli studenti hanno vestito i panni di giovani entomologi cimentandosi nelle tre diverse fasi previste dal percorso sperimentale.

La prima, di formazione in classe, per apprendere informazioni sul comportamento delle principali specie di zanzara, la capacità di adattamento all'ambiente urbano e di trasmissione di malattie infettive.

La seconda fase realizzata "in campo" con l'individuazione, l'identificazione e la classificazione dei focolai di sviluppo delle larve e degli adulti di zanzara che popolavano le zone limitrofe alle scuole.

Nell'ultima fase del progetto, con l'aiuto del kit del piccolo entomologo, gli studenti sono andati nei giardini delle abitazioni private per "stanare" il fastidioso insetto e diventare "studenti in rete contro la zanzara tigre".

Il kit del "giovane entomologo" è così composto: un'ovitrappola di quelle utilizzate nel progetto regionale e relative listelle per la raccolta delle uova di zanzara tigre, 2 provette, quanti in lattice, 2 pipette da laboratorio, 1 vaschetta bianca e volantini informativi della campagna di comunicazione regionale. Durante le vacanze estive una parte dei ragazzi ha prelevato campioni di larve di zanzara che hanno consegnato al Dipartimento di sanità pubblica dell'Ausl della Romagna, che nella sede di Cesena ha provveduto alla classificazione. Sempre come "compito a casa", gli studenti hanno posizionato le ovitrappole almeno 3 volte nell'arco della stagione estiva (questa fase era su base volontaria) sostituendo e conservando le listelle di legno che poi sono state esaminate allo stereomicroscopio nei laboratori scolastici con l'aiuto degli esperti dell'Ausl.



FOTO: ARCH. AUSL DELLA ROMAGNA

L'esperienza svolta è stata valutata con questionari di ingresso e di uscita contenente anche uno spazio destinato ai suggerimenti. Uno studente di seconda Liceo ha scritto: "Sarebbe utile allargare l'esperienza del progetto a tutte le scuole superiori in modo che siano i ragazzi a trasmettere ai genitori ciò che hanno imparato, ma anche rendere i ragazzi promotori del progetto in altre scuole".

Anche gli studenti dell'Istituto agrario hanno manifestato entusiasmo e una studentessa di quarta, in particolare, ha suggerito che "è utile sensibilizzare tutti i cittadini sui potenziali rischi legati alla presenza delle zanzare". Dai questionari è emersa una valutazione positiva del progetto da parte delle due scuole pilota e questo ha stimolato il gruppo di lavoro a proseguire con l'esperienza anche per l'anno scolastico appena iniziato.

Claudio Venturelli
Entomologo Ausl della Romagna

Info zanzara tigre in Emilia-Romagna: www.zanzaratigreonline.it