

Convegno Nazionale VAS in Italia: prospettive e criticità

Roma, 26 novembre 2009

Acquario Romano

Casa dell'Architettura

Il principio di prevenzione e integrazione nella VAS

Prima di affrontare la disciplina nazionale sulla Valutazione Strategica Ambientale, come modificata dal recente D. Lgs. 4/2008, desidero operare una ricostruzione dell'istituto in esame partendo da un'analisi non solo della normativa comunitaria recepita, ma più in generale dei principi comunitari alla base del diritto comunitario ambientale, come richiamati dall'articolo 174 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

I principi comunitari ambientali rappresentano ormai il primo parametro di legittimità, anche a livello nazionale, sia dell'azione del legislatore che dell'azione amministrativa.

La signoria del diritto comunitario trae il suo fondamento giuridico, com'è noto, dal disposto dell'articolo 10 del Trattato della Comunità Europea, laddove impone agli stati membri *di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinato dagli atti delle istituzioni delle comunità e di facilitare quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti* (comma 1). Naturale conseguenza del primato del diritto comunitario è costituita dal principio di effettività, cioè dalla diretta applicabilità delle disposizioni comunitarie, principio che comporta l'obbligo di di-sapplicazione delle norme nazionali che risultino in contrasto con l'ordinamento europeo.

Per questo motivo, una reale comprensione della normativa italiana sulla VAS non può prescindere da un'analisi dei principi comunitari che ne hanno ispirato l'adozione, tanto più che l'interprete non può non evidenziare, nel contesto del Diritto dell'Ambiente, la nascita di una sorta di Costituzione in materia ambientale, intesa come insieme di principi gerarchicamente superiori alle singole norme di settore, quali per esempio il principio di prevenzione, il principio di precauzione, il principio chi inquina paga, il principio di integrazione che sono la base giuridica e il criterio di legittimità delle politiche ambientali degli ultimi anni.

La dimostrazione di questo assunto ci fornisce l'occasione anche per rivisitare e valutare l'effettiva praticabilità dei principi generali in materia ambientale e in particolare verificare se nel caso di specie, allo stato attuale, sono stati effettivamente posti in essere. In quest'ottica di ricostruzione del diritto ambientale in modo sistematico e coerente con i principi comunitari, appena richiamati, la direttiva sulla valutazione ambientale strategica (VAS) rappresenta un importante passo avanti nel contesto del diritto ambientale europeo.

I progetti di rilevante entità, che possono avere un impatto sull'ambiente, devono essere sottoposti a valutazione nell'ambito della direttiva 85/337/CEE. Tale valutazione avviene, tuttavia, in una fase in cui le possibilità di apportare cambiamenti sensibili sono spesso limitate: le decisioni riguardo all'ubicazione del progetto o alla scelta di alternative possono infatti già essere state prese nell'ambito di piani riguardanti un intero settore o un'area geografica. La direttiva 2001/42/CE¹ sulla VAS colma questa lacuna e stabilisce che vengano valutati gli effetti ambientali di un ampio ventaglio di piani e programmi, in modo che se ne tenga conto durante l'effettiva elaborazione degli stessi.

Al fine di contestualizzare l'istituto in esame, primo di tutto, è necessario verificare quale dei principi elencati nell'articolo 174 del Trattato sono stati la base giuridica della Direttiva 21/2001/CE, al fine di interpretare in modo corretto gli obiettivi che il legislatore comunitario ha inteso perseguire con l'adozione della Direttiva.

Per svolgere questa operazione in modo corretto è necessario partire dall'analisi del testo della Direttiva, la quale nel suo primo preambolo dichiara: *“ 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”*.

Come vediamo, vengono quindi richiamati in modo esplicito il principio di integrazione e il principio di precauzione. A parere di chi scrive, anche se non espressamente citato, è senza dubbio preso in considerazione anche il principio di prevenzione. Infatti una parte della dottrina ha ritenuto di considerare il principio di precauzione, come un metodo applicativo o una modalità di attuazione del più generale principio di prevenzione.

¹ I principi e gli obiettivi della direttiva sulla VAS hanno origini lontane nel tempo. La necessità di svolgere una valutazione preventiva degli effetti che possono derivare all'ambiente non solo da scelte localizzate, ma anche da scelte strategiche, di più ampio respiro, quindi legate ad atti di pianificazione e programmazione nasce negli Stati Uniti con il National Environmental act del 1969.

La differenza con il principio di precauzione risiede nella circostanza che, questo limita e quindi diventa operativo anche in mancanza della certezza scientifica dell'evento dannoso, mentre il principio di prevenzione limita i rischi scientificamente certi

A parere di chi scrive, effettivamente il principio di precauzione rappresenta una modalità di applicazione dell'azione preventiva, creando un obbligo per il legislatore comunitario di adottare misure di prevenzione adeguate laddove si verifichi una grave minaccia di pregiudizio agli interessi tutelati dall'art. 174, paragrafo 1, che non siano – tuttavia – ancora confermati dall'evidenza scientifica.

Il principio in oggetto assume in tale prospettiva una valenza anche di carattere procedurale, laddove richiede che "l'onere della prova" relativamente al negativo impatto ambientale di una particolare attività ricada, nella prospettiva della sua regolamentazione, sulla parte che sostiene l'assenza di conseguenze di rilievo pregiudizievoli. Il più generale e meno controverso principio di prevenzione è destinato a guidare il legislatore comunitario verso un'azione celere e tempestiva, finalizzata a prevenire e, quindi evitare– agendo in una fase temporalmente "utile" – il rischio di un pregiudizio per l'ambiente, piuttosto che verso l'adozione di misure successive e ripristinatorie. Esso tiene conto, tra l'altro, delle naturali e congenite difficoltà di un ripristino in forma specifica dei danni causati alle risorse ambientali, e costituisce dunque, a fronte dei maggiori costi determinati dalle (spesso non pienamente efficaci) misure di risanamento, un parametro di azione apprezzabile anche sotto il profilo dell'allocazione economica delle risorse.

Stabilire il reale rapporto tra i due principi appena analizzati è comunque una questione meramente teorica, dal momento che, nella prassi applicativa, non si registrano conflitti inerenti la portata dei due principi, che si può dunque dire convivano in maniera assolutamente pacifica, nei fatti, peraltro, spesso i due principi sono evocati congiuntamente anche nelle pronunce della Corte di giustizia Europea .

Con riferimento al principio di integrazione, la dottrina non ha esitato a riconoscerne la fondamentale rilevanza pratica, e ciò proprio in ragione della sua natura "trasversale". Tale principio, infatti, più che una vera e propria disposizione generale posta a tutela dello specifico comparto ambientale, può invece essere considerata quasi come una "norma sulla produzione giuridica", dal momento che non contiene degli obiettivi specifici cui la politica comunitaria in campo ambientale deve tendere, ma piuttosto si propone quale guida dell'azione delle istituzioni,

e in ultima analisi, quale garanzia di un'esigenza che, come si è sottolineato più volte, non può mai essere trascurata, e cioè l'armonizzazione e il temperamento delle varie politiche che in varia

misura interessano (e/o interferiscono con) la tutela dell'ambiente, nella precisa consapevolezza che

anche la politica ambientale, per essere pienamente dotata di effettività ed efficacia sostanziale, deve essere oggetto di un coordinamento con altre istanze parimenti rilevanti in un'ottica di equilibrato sviluppo economico e sociale

A parere di chi scrive, il legislatore comunitario, attraverso l'adozione della direttiva sulla VAS, ha voluto dare prevalentemente attuazione proprio a quest'ultimo principio analizzato

Il primo articolo della VAS di matrice comunitaria dichiara la 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, <...>, venga effettuata una valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente.*" Ciò comporta il dover garantire l'integrazione a monte delle considerazioni ambientali nell'iter decisionale.

Alla luce di tale disposizione, si può senz'altro affermare che la Valutazione strategica sia senz'altro uno strumento finalizzato a prevenire eventuali pregiudizi ambientali, ma non è, a differenza della procedura di VIA, questa la sua funzione principale. Lo scopo prevalente della direttiva è quello di **integrare la politica ambientale nelle fasi decisionali dell'adozione dei piani e programmi.**

Il principio ispiratore della VAS, e sua base giuridica comunitaria, è l'articolo 6 del Trattato il quale prevede 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 nel quale si chiede alle istituzioni comunitarie*"

Premesso quale deve essere il principio comunitario da attuare con la Valutazione Strategica, diventa allora possibile anche nel recepimento nazionale non discostarsi dalla reale volontà del legislatore comunitario. In questo senso sembrano essere orientare le modifiche apportate al Testo Unico Ambientale dal D.lgs. 4/2008. Attualmente la VAS non riguarda più un iter autorizzativo, ma concerne un processo decisionale, qualificato dalla pubblica Amministrazione che, partendo da un determinato quadro normativo, da un certo contesto sociale ed economico, territoriale ed ambientale e confrontandosi con la società, compie scelte ed assume decisioni.

Del resto questo tipo di approccio è in linea con le procedure amministrative europee in materia ambientale, incentrate sui criteri di integrazione, responsabilizzazione e sussidiarietà, anche rispetto a procedure autoritative di tipo "command and control".

Interpretata in modo differente, la Valutazione strategica altro non è che un doppiato mal riuscito della VIA, in sostanza si viene a configurare una procedura di tipo "command and control" proprio rispetto ad un ambito di applicazione (Piani e programmi) che, meno di altri, può adeguarsi a sopportare una mera procedura autoritativa

Per concludere la VIA e la VAS hanno e mantengono funzioni separate, anche se parallele, presentano, la prima carattere sostanzialmente autorizzativo, la seconda carattere consultivo e di supporto decisionale.