



Bruxelles, 15.5.2017
COM(2017) 234 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**a norma dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la
valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente**

1. Introduzione

La seconda relazione¹ sull'applicazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (ovvero "direttiva sulla valutazione ambientale strategica", in seguito "direttiva VAS")² illustra l'esperienza acquisita a questo riguardo tra il 2007 e il 2014. La relazione si basa sull'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva VAS e ne valuta l'attuazione nel periodo citato³. Le conclusioni tratte confluiranno nella valutazione della direttiva VAS svolta nel quadro del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione (REFIT)⁴.

La direttiva VAS attua il principio dell'integrazione delle considerazioni ambientali e della tutela dell'ambiente, di cui agli articoli 11 e 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assicurando un livello elevato di tutela e contribuendo a integrare le considerazioni ambientali nella preparazione e nell'adozione di determinati piani e programmi. A tal fine, la direttiva richiede la valutazione ambientale di piani e programmi che si prevede abbiano effetti significativi sull'ambiente.

La direttiva VAS non stabilisce norme ambientali misurabili. Si tratta essenzialmente di una direttiva procedurale che stabilisce una serie di azioni successive che gli Stati membri devono intraprendere per individuare e valutare gli effetti ambientali. La procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) aiuta i responsabili delle politiche a prendere decisioni consapevoli, basate su informazioni oggettive e sui risultati delle consultazioni che coinvolgono pubblico, parti interessate e autorità competenti. Le sezioni 2 e 3 descrivono, rispettivamente, l'applicazione delle prescrizioni principali della direttiva VAS e il rapporto di quest'ultima con altre direttive.

2. Stato di attuazione

2.1. Disposizioni amministrative e giuridiche esistenti negli Stati membri

Tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva VAS. Il quadro legislativo di recepimento varia da uno Stato membro all'altro: dipende dalla struttura e dagli accordi amministrativi nazionali. Alcuni Stati membri hanno recepito la direttiva VAS mediante una normativa nazionale specifica, mentre altri hanno integrato le sue prescrizioni negli obblighi già esistenti in materia, inclusi quelli derivanti dal recepimento della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale ("direttiva VIA")⁵. Per recepire la direttiva VAS, dal 2007 oltre la metà degli Stati membri ha modificato la propria legislazione nazionale al fine sia di garantire

¹ La prima relazione è stata presentata il 14.9.2009 (COM(2009) 469).

² GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30. Sebbene nel suo titolo non compaia il termine "strategica", si tratta dell'aggettivo più comune e attestato quando si fa riferimento alla direttiva 2001/42/CE.

³ Per ulteriori informazioni è possibile consultare lo studio in materia: [\[http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf\]](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study_SEA_directive.pdf)

⁴ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it.

⁵ GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1.

che le disposizioni nazionali fossero conformi alla direttiva sia di risolvere i casi di cattiva applicazione.

Le caratteristiche amministrative specifiche di ciascuno Stato membro hanno influenzato le modalità organizzative stabilite a livello nazionale per il recepimento e l'attuazione della direttiva. Di norma l'autorità che elabora e adotta piani e programmi è anche responsabile dello svolgimento della procedura VAS. La maggior parte degli Stati membri designa il Ministero dell'ambiente oppure un'agenzia del settore ambiente quale autorità interessata, per le specifiche competenze ambientali (articolo 6, paragrafo 3, direttiva VAS). In alcuni Stati membri le autorità ambientali hanno maggiori responsabilità riguardo alla procedura VAS, e a loro ne compete la gestione. Alcuni Stati membri hanno designato un organismo di supervisione per il controllo della qualità della documentazione e dei risultati della procedura.

Gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità sia per l'iter decisionale (articolo 8) sia riguardo a come fornire informazioni circa la decisione una volta completata la procedura (articolo 9). In alcuni Stati membri le autorità ambientali competenti in sono autorizzate a emettere un atto amministrativo (ad esempio una decisione). La decisione potrebbe essere vincolante riguardo al contenuto dei piani e dei programmi, o potrebbe essere un semplice atto non vincolante.

2.2. Ambito di applicazione della direttiva VAS

In generale, gli Stati membri hanno recepito e attuato la direttiva VAS in linea con gli obiettivi e le prescrizioni che la caratterizzano, e non hanno incontrato difficoltà nel determinarne l'ambito di applicazione. La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha emesso un'esauriente giurisprudenza relativa alla direttiva VAS, facilitandone l'attuazione. La CGUE ha confermato che le disposizioni della direttiva devono essere interpretate in senso ampio⁶. Ad esempio:

- *“Piani e programmi” soggetti a VAS (articolo 2)*

La direttiva VAS non definisce i termini “piani e programmi” ma, invece, li qualifica. Nella prima sentenza⁷ che esamina l'ambito di applicazione della direttiva VAS, la CGUE chiarisce che il semplice fatto che piani e programmi siano adottati per via legislativa non ne determina l'esclusione dall'ambito di applicazione della direttiva in questione⁸. Inoltre, piani e programmi previsti a norma di quelle disposizioni legislative nazionali o regolamentari determinanti le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione, ma la cui adozione non è obbligatoria, possono comunque essere subordinati alla direttiva VAS se sono soggetti alle condizioni ivi fissate⁹. In caso di dubbio, la distinzione tra piani e programmi e le altre misure va tracciata facendo riferimento all'obiettivo specifico di cui all'articolo 1 della direttiva VAS, che stabilisce che i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono soggetti a una valutazione ambientale¹⁰.

⁶ C-567/10, ECLI:EU:C:2012:159, punto 37, e C-473/14, ECLI:EU:C:2015:582, punto 50.

⁷ C-105/09 e C-110/09, ECLI:EU:C:2010:355.

⁸ Idem, punto 41.

⁹ C-567/10, punto 31.

¹⁰ C-41/11, ECLI:EU:C:2012:103, punto 40 e C-567/10, punto 30.

Per quanto concerne la definizione di piani e programmi, circa la metà degli Stati membri hanno recepito alla lettera l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva VAS. La maggior parte di essi ha adeguato il tipo o la denominazione della pianificazione settoriale, al fine di includere disposizioni nazionali specifiche.

- ***“Definire il quadro” (articolo 3, paragrafo 2)***

I piani e i programmi soggetti a VAS definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti elencati negli allegati I e II della direttiva VIA (valutazione dell'impatto ambientale). Quasi tutti gli Stati membri hanno recepito alla lettera l'espressione “definire il quadro di riferimento”, spesso svolgendola in un atto legislativo o in documenti di orientamento. La giurisprudenza della CGUE ha confermato che tale espressione deve riflettere l'obiettivo della direttiva VAS, tenendo conto degli effetti sull'ambiente di ogni decisione che stabilisce prescrizioni per successive autorizzazioni relativamente ai progetti¹¹. Si può pertanto affermare che i piani e i programmi definiscono un quadro che influenza tutte le decisioni che incidono sulle successive autorizzazioni relativamente ai progetti, tenendo conto in particolare di ubicazione, natura, dimensioni e condizioni operative o della ripartizione delle risorse.

- ***Verifica di assoggettabilità (screening)***

L'articolo 3, paragrafi 4 e 5, della direttiva VAS stabilisce il procedimento per determinare se i piani e i programmi possono avere effetti significativi sull'ambiente, e richiedono quindi una VAS. Gli Stati membri devono tener conto dei criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi di cui all'allegato II della direttiva VAS. La maggior parte degli Stati membri ha recepito alla lettera l'allegato II e applica un approccio calibrato sui singoli progetti per la verifica di assoggettabilità. Tuttavia, il margine di discrezionalità nella verifica di determinati piani e programmi è limitato dall'obiettivo generale della direttiva¹², vale a dire assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente.

2.3. Definizione dell'ambito di applicazione ovvero della portata (*scoping*) (articolo 5, paragrafo 4)

La definizione dell'ambito di applicazione stabilisce sia la portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale sia il loro livello di dettaglio. Gli Stati membri godono di ampia discrezionalità per determinare l'ambito di applicazione di una VAS, limitata unicamente dall'obbligo di consultare le autorità che hanno specifiche responsabilità in materia di ambiente.

In alcuni Stati membri è obbligatorio compilare una relazione sulla definizione dell'ambito di applicazione. Il contenuto e il livello di dettaglio delle informazioni presentate nella relazione sulla definizione dell'ambito di applicazione può variare a seconda dello Stato membro: alcuni ne stabiliscono il contenuto nella legislazione nazionale.

Nei diversi Stati membri le autorità pubbliche ricoprono ruoli diversi nella fase di definizione dell'ambito di applicazione. In questa fase, come minimo, vengono consultate le autorità

¹¹ C-105/09 e C-110/09, ECLI:EU:C:2010:120, punto 60.

¹² C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608, punto 47.

competenti in materia ambientale. In alcuni Stati membri, tuttavia, esse giungono anche ad approvare la documentazione inerente alla fase di definizione dell'ambito di applicazione.

2.4. Rapporto ambientale (articolo 5 e allegato I)

L'allegato I della direttiva VAS stabilisce il contenuto minimo del rapporto ambientale. Gli Stati membri garantiscono che il rapporto sia di qualità adeguata. Quasi la metà degli Stati membri ha esteso, nella propria legislazione nazionale, l'ambito di applicazione di cui all'allegato I. Ad esempio, alcuni Stati membri esigono che il rapporto ambientale includa una valutazione di alcuni fattori economici e sociali eventualmente pertinenti per l'attuazione del piano. Altri Stati membri richiedono esplicitamente che i risultati delle consultazioni pubbliche siano inseriti nel rapporto ambientale. Per quanto riguarda il contenuto della sintesi non tecnica del rapporto, quasi tutti gli Stati membri hanno recepito alla lettera la disposizione della direttiva a questo riguardo.

Gli Stati membri hanno dovuto affrontare due tipi di difficoltà nella preparazione del rapporto ambientale:

- i. disponibilità e qualità dei dati;
- ii. conoscenze tecniche ed esperienza degli esperti che hanno preparato il rapporto e delle autorità responsabili di verificarne la qualità.

- *Informazioni iniziali*

Alcuni Stati membri hanno recepito alla lettera le prescrizioni di cui all'allegato I, lettera b); altri hanno elaborato documenti di orientamento per facilitare la raccolta delle informazioni iniziali. Quasi due terzi degli Stati membri hanno fatto presente che la rilevanza, la disponibilità e il livello di dettaglio dei dati da raccogliere costituiscono una difficoltà quando si compilano le informazioni iniziali (vedi ad esempio i dati pertinenti alla valutazione delle vulnerabilità dovute ai cambiamenti climatici¹³). L'esperienza dimostra che la qualità delle informazioni iniziali è migliore per i piani e i programmi su piccola scala, in quanto il loro carattere è specificamente legato all'ubicazione.

- *Ragionevoli alternative (articolo 5, paragrafo 1)*

La direttiva VAS non definisce il concetto di "ragionevole alternativa" né lo fanno le normative nazionali di recepimento degli Stati membri. Molti Stati membri hanno elaborato documenti di orientamento nazionali per rendere più facile individuare e selezionare ragionevoli alternative nel contesto della procedura VAS. Non esiste un approccio comune per definire i tipi e il numero di alternative da sottoporre a valutazione. Ciò dipende dagli obiettivi, dall'ambito geografico e dal contenuto di ciascuna serie di piani e programmi. Ciò detto, le tre categorie di alternative più comuni a livello di Stati membri sono:

¹³ I servizi della Commissione hanno messo a punto una guida sull'integrazione dei cambiamenti climatici e della biodiversità nella valutazione ambientale strategica [<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/SEA%20Guidance.pdf>].

- i. *alternative a livello di ubicazione*
- ii. *alternative qualitative e quantitative* (modificare la portata o le dimensioni dell'intervento sull'ambiente);
- iii. *alternative tecniche* (connesse alla concezione dei futuri progetti da sviluppare in un determinato sito).

Nel rapporto ambientale gli Stati membri prendono sempre in considerazione la cosiddetta "alternativa zero"¹⁴, ma l'approccio per la sua attuazione varia da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati membri la propongono come una delle "alternative ragionevoli" mentre altri la ritengono una parte autonoma del rapporto ambientale, cioè non necessariamente legata alle ragionevoli alternative ma invece parte delle informazioni iniziali.

Per garantire conformità nel recepimento e nell'applicazione della direttiva VAS, le alternative valutate devono essere ragionevoli, tenendo conto, prima di definirne il contenuto finale, degli obiettivi e dell'ambito territoriale dei piani e dei programmi. Come sottolineato dagli Stati membri, potrebbe essere difficile individuare ragionevoli alternative a causa delle specificità che condizionano l'elaborazione di piani e programmi. Ad esempio, è complicato individuare e valutare ragionevoli alternative in fase di progettazione, perché piani e programmi possono rispondere strategicamente a una questione specifica o per il carattere generale dei loro contenuti.

2.5. Consultazioni (articolo 6)

Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale riguardo alle modalità per informare e consultare il pubblico e le autorità competenti nelle diverse fasi della procedura VAS. Devono garantire che la procedura di consultazione sia tempestiva ed efficace e in linea con le prescrizioni della convenzione di Aarhus¹⁵.

- Termini

La direttiva VAS non specifica termini per la procedura di consultazione, pur richiedendo che la consultazione sia effettuata entro "termini congrui" (articolo 6, paragrafo 2). Di solito i termini per consultare le autorità competenti in materia ambientale sono identici a quelli per consultare il pubblico. La CGUE¹⁶ ha confermato che la normativa nazionale può prevedere dei termini, purché essi non escludano che il pubblico e le autorità abbiano possibilità concrete di esprimere il proprio parere.

¹⁴ L'allegato I, lettera b), della direttiva VAS stabilisce che il rapporto ambientale deve contenere informazioni circa l'evoluzione probabile dello stato dell'ambiente senza l'attuazione del piano o del programma: tale situazione è spesso denominata "alternativa zero".

¹⁵ Convenzione ONU/ECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹⁶ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, punto 50.

- ***Mettere a disposizione del pubblico le informazioni riguardo alla definizione dell'ambito di applicazione (scoping) e alla verifica di assoggettabilità (screening)***

Tutti gli Stati membri informano il pubblico in merito ai risultati della verifica di assoggettabilità. L'informazione viene normalmente postata sul sito web dedicato ai piani e ai programmi specifici, o sul sito web delle autorità ambientali, soprattutto se sono loro a prendere la decisione finale. La decisione è pubblicata su giornali, gazzette ufficiali, ecc.

In alcuni Stati membri il pubblico è coinvolto nella fase di definizione dell'ambito di applicazione, attraverso le informazioni che gli vengono fornite, e può presentare osservazioni scritte o partecipare alla procedura di consultazione.

- ***Consultazione delle autorità interessate (articolo 6, paragrafo 3)***

Tutti gli Stati membri consultano le autorità riguardo al rapporto ambientale e alle proposte di piani e di programmi. In alcuni Stati membri l'autorità competente in materia ambientale svolge il ruolo di intermediario tra l'autorità che sviluppa i piani e i programmi e tutte le altre autorità che devono essere consultate nella procedura VAS. L'autorità competente garantisce inoltre la qualità del rapporto ambientale.

La CGUE¹⁷ ha chiarito che è necessario garantire una separazione funzionale in seno all'autorità responsabile della consultazione in materia ambientale. Ciò serve a garantire che un'entità amministrativa, interna a tale autorità, disponga di reale autonomia al fine di poter fornire in modo oggettivo il proprio parere sul piano o programma sottoposto a VAS.

- ***Consultazione del pubblico in merito al rapporto ambientale***

Nella maggior parte degli Stati membri il rapporto ambientale è reso pubblico contemporaneamente alle proposte di piani e di programmi. Ciò garantisce al pubblico un periodo di tempo sufficiente per esprimere un parere e contribuire allo sviluppo del rapporto ambientale prima che i piani e i programmi siano formalmente adottati. Generalmente, gli Stati membri pubblicano un avviso su internet dove annunciano la consultazione pubblica. La comunicazione riporta: i) il titolo del piano e del programma; ii) le autorità responsabili; iii) dove il pubblico può consultare tutti i documenti connessi ai progetti di piani e di programmi, compresi il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica. In alcuni Stati membri le prescrizioni riguardo la consultazione pubblica sono più rigorose rispetto a quanto stabilito dalla direttiva e includono l'organizzazione di una riunione o di un'audizione pubblica.

La consultazione pubblica è una tappa fondamentale della procedura e mira a migliorare la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia del processo di pianificazione. In questo modo si agevola e si migliora la percezione complessiva e l'accettazione sociale del piano e del programma, prima che vengano adottati e attuati.

- ***Consultazioni transfrontaliere (articolo 7)***

Tutti gli Stati membri, tranne due, hanno esperienza nello svolgimento di consultazioni transfrontaliere per la VAS, in qualità di parte interessata oppure parte di origine, o entrambe. Nella maggior parte degli Stati membri, le autorità competenti in materia ambientale sono responsabili per l'organizzazione di queste consultazioni.

¹⁷ C-474/10, ECLI:EU:C:2011:681, punto 42.

Gli Stati membri hanno riferito che le principali barriere nelle consultazioni transfrontaliere in materia di VAS sono: i costi di traduzione dei documenti, la qualità della documentazione tradotta e, spesso, la brevità dei termini da rispettare.

2.6. Monitoraggio degli effetti ambientali significativi (articolo 10)

Il monitoraggio consente di confrontare i risultati della valutazione ambientale con i risultati derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi, in particolare per gli effetti significativi sull'ambiente. La direttiva VAS non prescrive modalità specifiche per il monitoraggio degli effetti significativi sull'ambiente, per la frequenza del monitoraggio, la sua metodologia o gli organismi responsabili di effettuarlo.

Gli Stati membri hanno evidenziato che il controllo dipende dai piani e dai programmi, e che per alcuni di essi vengono preparati con regolarità dei rapporti di monitoraggio. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri non è stata in grado di fornire informazioni circa la frequenza del monitoraggio. Il monitoraggio può basarsi su indicatori standard, talvolta definiti nella legislazione nazionale oppure stabiliti caso per caso. Per la direttiva VAS, e dove applicabile, gli Stati membri tendono a utilizzare il regime di monitoraggio ambientale previsto in altre direttive, ad esempio la direttiva quadro sulle acque¹⁸, la direttiva Habitat¹⁹ e la direttiva relativa alle emissioni industriali²⁰.

3. Rapporto con altri atti normativi dell'UE e con altri settori normativi

La direttiva VAS presenta legami espliciti con la direttiva VIA e la direttiva Habitat. È inoltre strettamente connessa ad altre direttive che prevedono l'adozione di taluni piani e programmi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva VAS (ad esempio le direttive sui nitrati, sui rifiuti, sul rumore e sulle alluvioni)²¹. Al fine di evitare inutili doppioni, l'articolo 11 della direttiva VAS stabilisce che gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate e/o comuni nei casi in cui vi è obbligo di valutare gli effetti sull'ambiente nell'ambito della direttiva VAS e di altre normative dell'UE.

3.1. Direttiva VIA

L'articolo 11, paragrafo 2, prevede che la procedura di valutazione ambientale strategica si svolga senza pregiudicare alcuna prescrizione della direttiva VIA, o di qualsiasi altra normativa dell'UE. La giurisprudenza della CGUE²² ha riconosciuto che la valutazione ambientale effettuata a norma della direttiva VIA non arreca pregiudizio ad alcuna delle prescrizioni specifiche della direttiva VAS e, di conseguenza, non dispensa dall'obbligo di effettuare anche una valutazione ambientale a norma della direttiva VAS allo scopo di rispondere ad aspetti di carattere ambientale ad essa propri. Inoltre, la Corte ha confermato

¹⁸ GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

¹⁹ GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

²⁰ GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17.

²¹ GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1; GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3; GU L 189 del 18.7.2002, pag. 12; GU L 288 del 6.11.2007, pag. 27.

²² C-295/10, punti 58-63.

che le procedure VIA e VAS differiscono sotto diversi punti di vista. È pertanto necessario applicare cumulativamente le prescrizioni di entrambe le direttive²³.

La pratica dimostra che i confini tra le due procedure non sempre sono distinti e tendono a sovrapporsi, in particolare per quanto riguarda i piani, i programmi o i progetti connessi alla destinazione del suolo e/o la pianificazione territoriale. Ciò avviene perché questo tipo di piani, programmi o progetti possono presentare le caratteristiche proprie sia ai piani e programmi sia ai progetti. Contemporaneamente, i progetti e i programmi di pianificazione relativi alla destinazione del suolo e/o ai piani territoriali sono quelli maggiormente soggetti alla procedura VAS. Al momento di svolgere queste procedure di valutazione, è importante garantire la conformità sia con la direttiva VIA sia con la direttiva VAS, soprattutto se gli Stati membri hanno optato per procedure coordinate.

Le procedure coordinate o comuni sono soggette alla discrezionalità degli Stati membri²⁴ e solo 10 Stati membri hanno optato per procedure coordinate o comuni nella loro legislazione nazionale.

3.2. La direttiva Habitat

Molti Stati membri ritengono che la VAS non corre il rischio di duplicare l'opportuna valutazione svolta a norma dell'articolo 6, paragrafo 3 della direttiva Habitat, a ragione del diverso ambito di applicazione e dell'interazione tra le due procedure. La CGUE ha chiarito che l'applicazione della direttiva VAS è subordinata al ricorrere dei presupposti che determinano che piani e programmi siano sottoposti a una valutazione ambientale ai sensi della direttiva Habitat²⁵.

4. Piani e programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei (2014-2020)

L'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva VAS stabilisce che rientrano nel suo ambito di applicazione i piani e i programmi cofinanziati dall'UE. Il regolamento sulle disposizioni comuni²⁶ e i regolamenti specifici di ciascun fondo disciplinano i cinque Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)²⁷ per il periodo di programmazione 2014-2020. La direttiva VAS è stata applicata alla maggior parte dei programmi cofinanziati dai fondi SIE per il periodo 2014-2020, in quanto definiscono il quadro per successive autorizzazioni di progetti.

Il regolamento sulle disposizioni comuni ha migliorato l'applicazione della direttiva VAS in due sensi: in primo luogo, ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 4, del regolamento "*Le valutazioni ex ante comprendono, ove appropriato, i requisiti per la valutazione ambientale*

²³ Idem, punti 61-63.

²⁴ Idem, punto 65.

²⁵ C-177/11, ECLI:EU:C:2012:378, punti 19-24.

²⁶ GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320.

²⁷ I fondi SIE comprendono il FESR, il Fondo di coesione, il FSE, il FEASR e il FEAMP.

strategica”. La Commissione ha predisposto documenti di orientamento²⁸ per facilitare la valutazione ex ante, dove si stabilisce che la VAS va effettuata in una fase precoce della preparazione di piani e programmi e va completata prima della loro adozione.

In secondo luogo, il regolamento sulle disposizioni comuni introduce una novità per il periodo di programmazione 2014-2020: le condizionalità ex ante. Lo scopo delle condizionalità ex ante è di garantire che sussistano i prerequisiti necessari per un uso efficace ed efficiente dei cofinanziamenti UE e di assicurare l’effettiva applicazione delle direttive VIA e VAS. Le condizionalità ex ante generali includono disposizioni che assicurano un’applicazione efficace della direttiva VAS. Alcuni Stati membri hanno dovuto modificare la loro legislazione nazionale. Di conseguenza, il quadro normativo riguardante il processo decisionale in materia di ambiente è ora più chiaro e sono state inoltre rafforzate le conoscenze e le competenze delle autorità che applicano la direttiva VAS. Il regolamento ha introdotto anche una condizionalità ex ante tematica per il settore dei trasporti, che richiede piani generali e programmi globali per gli investimenti in materia di trasporti, che devono soddisfare gli obblighi giuridici della direttiva VAS.

Quasi tutti gli Stati membri hanno rispettato la condizionalità ex ante generale per quanto riguarda la direttiva VAS. La maggior parte degli Stati membri ha osservato che la natura generale e multisettoriale dei programmi dei fondi SIE ha reso più complicata la procedura VAS, che spesso ha dovuto essere accelerata. Gli Stati membri hanno sottolineato che le informazioni disponibili sui probabili effetti significativi dei piani e dei programmi sono piuttosto vaghe al momento di preparare e adottare i loro piani e programmi. Ciò ha rappresentato un notevole ostacolo all’atto di valutare l’impatto dei programmi transfrontalieri. Pochi Stati membri hanno sviluppato documenti di orientamento specifici per svolgere VAS sui piani e sui programmi dei fondi SIE. La maggior parte degli Stati membri si è basata sugli orientamenti forniti dalla Commissione.

5. Efficacia della direttiva VAS

L’efficacia attuativa della direttiva VAS può essere valutata in funzione della sua capacità di influenzare sia il processo di pianificazione sia il contenuto definitivo dei piani e dei programmi. Tutti gli Stati membri hanno riconosciuto che la procedura VAS ha, almeno parzialmente, inciso sul processo di pianificazione e che ha migliorato la qualità dei piani e dei programmi. Gli Stati membri e gli operatori del settore condividono inoltre l’opinione che la procedura risulti più efficace in presenza della volontà politica di influenzare efficacemente il processo di pianificazione. Ciò garantisce che le considerazioni di carattere ambientale siano pienamente integrate nei processi di pianificazione e decisionali.

Molti Stati membri hanno rilevato che la procedura VIA tende ad incidere maggiormente su piani e programmi regionali e di piccola scala (ad esempio in merito alla destinazione del suolo) piuttosto che su piani e programmi nazionali per i quali le decisioni strategiche

²⁸ Documento di orientamento sulla valutazione ex ante (FESR, Fondo di coesione, FSE), in inglese [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf]; Orientamenti per la valutazione ex ante dei programmi operativi FEAMP 2014-2020, in inglese [http://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/guidelines-ex-ante-evaluation-2014-2020-emff-ops_en.pdf]; Sintesi delle valutazioni ex ante dei PSR 2014-2020, in inglese [http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2015/ex_ante_rdp_synthesis_2014_2020/fulltext_en.pdf].

vengono prese a livello politico e dove il margine di revisione post-procedura VAS è limitato. Ad esempio, la maggior parte degli Stati membri ha riconosciuto il fatto che prendendo in debita considerazione le alternative è possibile influenzare il contenuto dei piani e dei programmi, ma in pratica le alternative si concentrano principalmente sulla riduzione o l'attenuazione delle conseguenze negative. Tuttavia, si tratta di misure che possono anche garantire efficacemente la tutela dell'ambiente.

Molti Stati membri hanno riconosciuto che la consultazione pubblica può aumentare la trasparenza e la credibilità della valutazione. Si tratta di un aspetto importante, in quanto occorre tenere conto dei risultati della valutazione al momento della decisione finale per l'adozione dei piani e dei programmi. Tuttavia, dopo aver attuato la direttiva VAS per un decennio, gli Stati membri hanno rilevato che al momento della decisione finale in merito a piani e programmi, il peso rivestito dai risultati derivanti da questa procedura dipende spesso dal contesto specifico delle decisioni e può variare molto, andando da una riflessione approfondita sui risultati all'osservanza superficiale di meri obblighi procedurali.

6. Conclusioni

Nel periodo 2007-2014, gli Stati membri non hanno evidenziato grandi problemi a livello di attuazione della direttiva VAS; la giurisprudenza emessa dalla CGUE ne ha chiarito le prescrizioni; gli Stati membri ne hanno rafforzato l'attuazione e hanno acquisito una maggiore esperienza nella sua applicazione; nei casi necessari, gli Stati membri hanno modificato la loro legislazione nazionale per garantire conformità alla direttiva.

La severità di attuazione della direttiva VAS negli Stati membri dipende dalle diverse disposizioni amministrative e giuridiche a sostegno della sua applicazione. Alcune difficoltà in termini di applicazione riguardano i diversi elementi che caratterizzano la procedura VAS (come la qualità e la disponibilità delle informazioni utilizzate nel rapporto ambientale). Ciò è particolarmente rilevante per i piani e i programmi che affrontano un ampio ventaglio di problematiche (nazionali o settoriali, ad esempio). Vi sono ancora incertezze su alcuni concetti chiave quali "alternative ragionevoli". Benché alcune di queste problematiche possano essere risolte attraverso documenti di orientamento, l'interazione tra le procedure VIA e VAS sembra essere complicata, in particolare per i piani e i programmi che hanno le caratteristiche di un progetto.

Tutti gli Stati membri devono proseguire i loro sforzi di attuazione per garantire l'osservanza della direttiva VAS. Ove necessario, dovrebbero inoltre adottare iniziative proattive, ad esempio: documenti di orientamento, formazione, scambio di informazioni e la creazione di banche dati contenenti informazioni ambientali. Sulla base della presente relazione, la Commissione esaminerà – nell'ambito dell'imminente valutazione – come migliorare gli effetti positivi della direttiva VAS, mettendo inoltre maggiormente in rilievo il valore aggiunto, l'efficacia e l'efficienza dell'UE in relazione alla direttiva.