
Capitolo 5. Migliorare l'integrazione ambientale

A sostegno del conseguimento dei primi tre obiettivi tematici prioritari, il Settimo Programma d'azione ambientale indica - oltre a una migliore attuazione della legislazione dell'UE in materia di ambiente; a una scienza e una ricerca all'avanguardia per migliorare le basi scientifiche delle politiche ambientali; a investimenti più ampi e accorti, dove gli incentivi verdi e i costi ambientali si riflettano nei prezzi - la necessità di favorire un'integrazione più solida delle problematiche ambientali in altre politiche.

Negli ultimi anni l'integrazione delle istanze ambientali in altri settori della politica dell'Unione Europea ha compiuto progressi significativi, ad esempio, nel campo della politica energetica.

Ne è una testimonianza lo sviluppo parallelo del pacchetto relativo al clima e all'energia o il traguardo fissato per il 2050 di un'economia europea competitiva, a basse emissioni di carbonio, più rispettosa del clima e con minori consumi energetici.

Il pacchetto clima-energia 2020 contiene una serie di norme vincolanti volte a garantire che l'UE raggiunga i suoi obiettivi in materia di clima ed energia entro il 2020.

I tre obiettivi principali sono:

- taglio del 20% delle emissioni di gas a effetto serra, rispetto ai livelli del 1990;
- 20% del fabbisogno energetico ricavato da fonti rinnovabili;
- miglioramento del 20% dell'efficienza energetica.

Gli obiettivi della strategia sono stati fissati dai leader dell'UE nel 2007 e sono stati recepiti nelle legislazioni nazionali nel 2009. Sono anche i principali obiettivi della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e l'UE sta prendendo iniziative in diversi settori per raggiungerli.

Nel pacchetto clima-energia sono indicati come principali settori responsabili delle emissioni che potranno contribuire alla transizione verso un'economia europea a basso contenuto di carbonio nel prossimo futuro: la produzione di energia, l'industria, i trasporti, l'edilizia, l'agricoltura.

Nel dettaglio, per migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche, il 7° PAA dovrà garantire che le politiche settoriali a livello europeo e nazionale siano sviluppate e attuate in modo da sostenere obiettivi e traguardi importanti in relazione all'ambiente e al clima. A tal fine sarà necessario:

- integrare le condizionalità e gli incentivi legati all'ambiente e al clima nelle iniziative politiche, senza dimenticare il riesame e la riforma della politica esistente nonché il varo di nuove iniziative, a livello di Unione e di Stati membri;
- effettuare valutazioni ex ante dell'impatto ambientale, sociale ed economico delle iniziative politiche all'idoneo livello dell'Unione e degli Stati membri, al fine di garantire la loro coerenza ed efficacia;
- dare piena attuazione alla direttiva sulla valutazione ambientale strategica e alla direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale;
- utilizzare le informazioni sulle valutazioni ex post riguardo all'esperienza acquisita nell'attuazione dell'acquis in materia ambientale, allo scopo di migliorarne l'attinenza e la coerenza;
- tenere conto dei potenziali compromessi in tutte le politiche al fine di massimizzare le sinergie ed evitare, ridurre e, possibilmente, ovviare agli effetti negativi involontari sull'ambiente.

La piena attuazione della legislazione sulla valutazione ambientale strategica, sulla valutazione dell'impatto ambientale e la valutazione sistematica, a livello europeo e nazionale, dell'impatto ambientale, sociale ed economico delle iniziative politiche, si tradurranno in migliori decisioni e in approcci più coerenti in grado di assicurare molteplici vantaggi.

5.1 Attuazione e sviluppo delle politiche ambientali settoriali

Tra i diversi strumenti a disposizione della politica europea, la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), la cui nuova Direttiva (2014/52/UE) è in corso di recepimento da parte degli Stati membri e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) regolata dalla Direttiva 2001/42/CE, sono processi di valutazione preventiva e sistematica degli effetti sull'ambiente che possono derivare da attività di trasformazione del territorio, previsti in atti di programmazione/pianificazione/progettazione.

Il principio comune di entrambe le direttive è di assicurare che piani/programmi/progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente, formino oggetto di una valutazione ambientale, prima della loro approvazione o autorizzazione, per prevenire gli effetti negativi legati alla loro realizzazione anziché combatterne successivamente gli effetti. La consultazione con il pubblico è un elemento chiave di entrambe le procedure.

La prima Direttiva VIA 85/337/CEE, l'Atto Unico Europeo del 1986 e il trattato di Maastricht del 1992, costituiscono i pilastri dei principi della politica ambientale europea. Il 5° Programma quadro d'azione per l'ambiente (1992-2000) sottolinea la necessità di un approccio integrato alla protezione e alla gestione dell'ambiente e nel 7° Programma quadro si rafforza la necessità di favorire un'integrazione più consistente delle problematiche ambientali in altre politiche.

La nuova Direttiva VIA ha l'obiettivo di semplificare la norma e ridurre il carico amministrativo nonché prestare maggiore attenzione alle nuove sfide ambientali quali ad esempio l'efficienza delle risorse, la tutela della biodiversità, i cambiamenti climatici e la prevenzione delle catastrofi naturali.

La VIA nasce come strumento per individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti/indiretti di un progetto su alcune componenti ambientali e di conseguenza sulla salute umana. La struttura della procedura è concepita per dare informazioni al pubblico e guidare il processo decisionale in maniera partecipata. È prevista la redazione di uno Studio di Impatto Ambientale (SIA), contestualmente alla stesura del progetto, con lo scopo di analizzare la compatibilità ambientale delle azioni proposte ed eventualmente mitigarne gli effetti negativi.

Il provvedimento finale di VIA contiene anche eventuali prescrizioni finalizzate ad assicurare la compatibilità ambientale del progetto e le opportune indicazioni per lo svolgimento delle attività di controllo/monitoraggio degli impatti provocati sull'ambiente dalle opere approvate, anche al fine di individuare tempestivamente eventuali impatti imprevisti e di consentire all'autorità competente di adottare opportune misure correttive.

Inoltre il provvedimento di VIA sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, le intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi in materia ambientale necessari per la valutazione e l'esercizio dell'opera o dell'impianto.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), regolata dalla Direttiva 2001/42/CE e recepita in Italia dal D.Lgs. 152/2006, ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione di piani e programmi, assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile. L'ambito di applicazione riguarda i piani e programmi che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

La VAS interviene nel momento dell'iter decisionale in cui sono individuate e adottate le scelte strategiche di sviluppo da attuare, per far sì che siano integrati ed affiancati gli aspetti ambientali a quelli sociali ed economici come elementi che determinano le scelte prese nell'ambito della predisposizione dei piani e dei programmi. La VAS è pertanto un processo che accompagna il ciclo di vita di un piano o programma sia in fase di definizione che in fase di attuazione.

Componenti fondamentali della VAS sono: la partecipazione di tutti i soggetti interessati all'iter di pianificazione, la valutazione delle ragionevoli alternative in base agli obiettivi di sostenibilità, all'ambito territoriale del piano e ai possibili effetti sull'ambiente; risulta, inoltre, fondamentale il monitoraggio degli effetti ambientali e del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità nel corso dell'attuazione del piano/programma.

La VAS è divenuta obbligatoria con l'entrata in vigore della parte seconda del D.Lgs. 152/2006 il 31 luglio 2007, mentre le modifiche apportate dal D.Lgs. 4/2008 sono entrate in vigore il 13 febbraio 2008; ulteriori modifiche si sono avute con il D.Lgs. 128/2010. I piani e programmi la cui approvazione compete agli organi dello Stato sono sottoposti a VAS in sede statale; quelli la cui approvazione compete a regioni, province autonome o enti locali, sono sottoposti a VAS secondo le leggi regionali di recepimento.

A livello statale, i primi passi verso l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE sono stati condotti nella VAS dei programmi operativi (PO) dei fondi strutturali 2007-2013, elaborati e adottati in assenza della legge nazionale di recepimento della Direttiva VAS.

Il portale delle valutazioni ambientali VIA-VAS (www.va.minambiente.it) del Ministero dell'ambiente garantisce l'accesso alle informazioni amministrative e tecniche relative alle procedure di VAS di competenza statale.

In tale contesto si colloca l'obiettivo 7a del 7° PAA.

Obiettivo 7° PAA

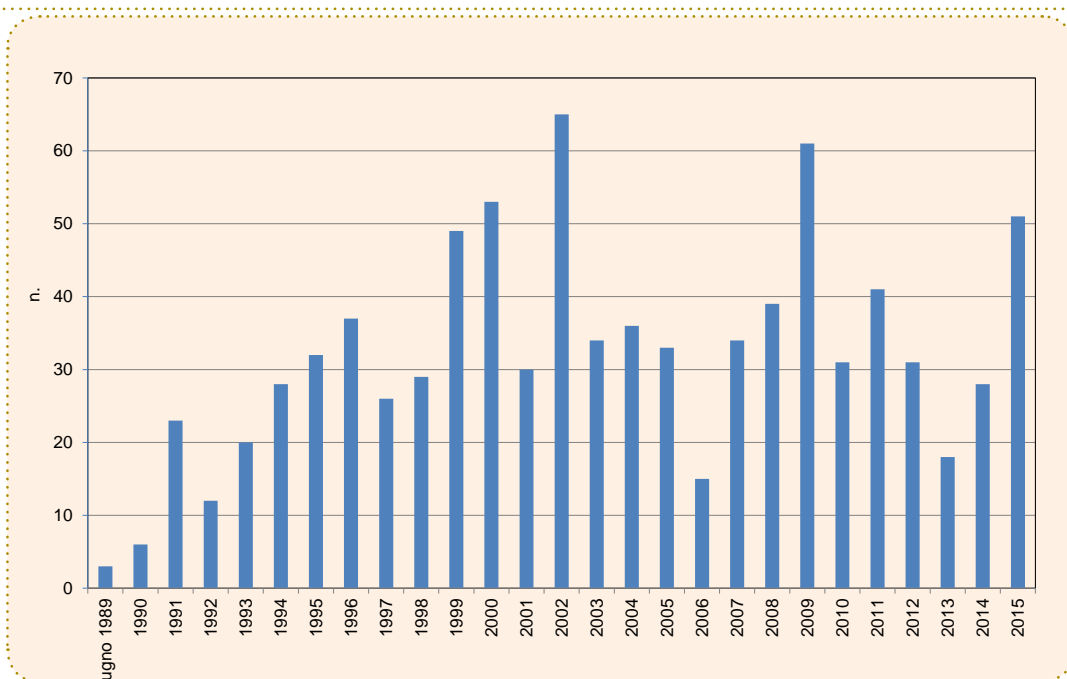
Obiettivo 7a: Le politiche settoriali a livello dell'Unione e degli Stati membri siano sviluppate e attuate in modo da sostenere obiettivi e traguardi importanti in relazione all'ambiente e al clima

Indicatori Annuario dei dati ambientali	Tema banca dati indicatori
Decreti VIA di competenza statale	Valutazione e autorizzazione ambientali
Prescrizioni contenute nei decreti VIA di competenza statale	Valutazione e autorizzazione ambientali
Procedure di VAS di competenza statale e delle regioni e province autonome	Valutazione e autorizzazione ambientali

I contenuti della scheda relativa a ciascun indicatore si compongono di un grafico; di un commento ai dati; di un collegamento all'obiettivo del 7° PAA monitorato; dello scopo o utilizzo dell'indicatore; di un'infografica. Sono inclusi commenti che sottolineano la rilevanza dell'indicatore rispetto al raggiungimento degli obiettivi laddove presenti ovvero la rilevanza della problematica.

Approfondimenti e ulteriori informazioni di dettaglio sono disponibili per ciascun indicatore popolato nella Banca dati.
<http://annuario.isprambiente.it>

Decreti VIA di competenza statale



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Numero totale di decreti VIA di competenza statale

Nel 2015 sono stati emanati 51 decreti VIA di cui 48 positivi con prescrizioni e 3 negativi. Le tipologie di opere fanno riferimento alle categorie codificate dal DPCM n. 377 del 10 agosto del 1988 e s.m.i e sono state successivamente adeguate in base all'allegato II del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i.

Le tipologie di opere prevalenti negli anni esaminati sono: autostrade/strade, rifiuti (materia trasferita alle regioni), centrali termoelettriche (a ciclo combinato, a carbone, a cogenerazione e a turbogas) e prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare. Per quest'ultima tipologia nel 2015 sono stati emanati numero 18 decreti VIA di cui: 13 per permessi di prospezione, 1 per permessi di ricerca e 4 per concessioni di coltivazione. La categoria "Altro" raggruppa le restanti tipologie di opere.

La tipologia delle opere soggette a VIA di competenza statale ha subito delle variazioni nel corso degli anni in funzione delle direttive europee e della normativa nazionale.

Si rileva che il 17,7% dei decreti positivi emanati dal 1989 al 2015 è relativo alla tipologia progettuale "Autostrade/strade", il 14,4% alla tipologia "rifiuti", il 13,5% alla tipologia "centrali termoelettriche", il 9,7% a "impianti di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare".

L'indicatore rappresenta il numero dei provvedimenti VIA (Decreti VIA) di competenza statale, emanati annualmente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali.

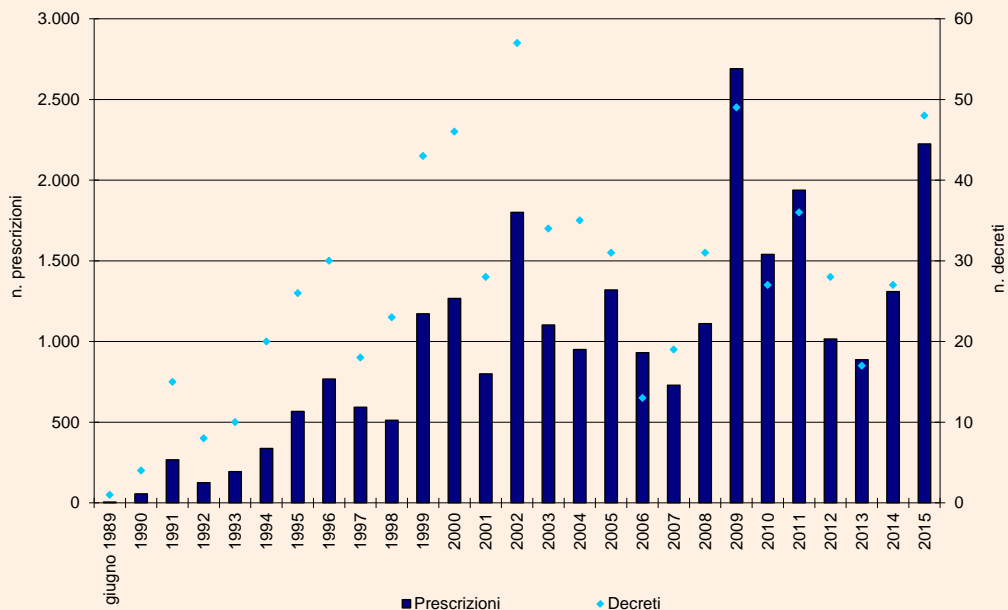
L'elaborazione dei dati a disposizione (www.va.minambiente.it) permette di illustrare l'andamento negli anni del numero di opere sottoposte a Valutazione di Impatto Ambientale, secondo quanto stabilito dalle norme vigenti, la ripartizione negli anni degli esiti delle pronunce di compatibilità

La VIA è lo strumento fondamentale per l'integrazione delle tematiche ambientali nei progetti.

ambientale e la loro distribuzione in funzione di determinate tipologie di opere. L'indicatore consente di illustrare la risposta della Pubblica amministrazione centrale riguardo i processi decisionali relativi alle valutazioni ambientali.



Prescrizioni contenute nei decreti VIA di competenza statale



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati MATTM

Andamento del numero delle prescrizioni e dei decreti

Il numero medio annuale delle prescrizioni contenute nei decreti è aumentato rispetto al numero dei decreti, registrando un trend in crescita. Nel periodo giugno 1989 – dicembre 2015 si rileva una media di 36 prescrizioni per decreto, che varia da un minimo di 6 nel 1989 a un massimo di 72 nel 2006.

La percentuale di prescrizioni in cui il Sistema agenziale è coinvolto sul totale delle prescrizioni impartite è pari al 20%. La percentuale delle prescrizioni in cui è coinvolto il Sistema agenziale cresce nei primi anni, è pressoché costante dal 2003 al 2009 e in notevole aumento dal 2010 al 2015, a testimonianza del consolidamento del suo ruolo nelle azioni di verifica e controllo ambientale. Nel 2015 sono stati emanati 48 decreti positivi, per un totale di 2.225 prescrizioni, di queste 1.152, pari al 52%, sono state attribuite al Sistema agenziale. Tale percentuale rappresenta il valore più alto di prescrizioni dal 1995 ad oggi.

Le tipologie d'opera sono state accorpate in 5 categorie denominate "Impianti industriali ed energetici" (che comprende: Impianti chimici integrati, Centrali termoelettriche, Centrali idroelettriche, Impianti nucleari, Parchi eolici in mare, Raffinerie e gassificazione, Rifiuti), "Strade e ferrovie", "Elettrodotti, gasdotti, oleodotti", "Porti, Aeroporti, Interporti e Piani regolatori portuali" e "Altro" (che comprende: Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare, Dighe e invasi/sistemazioni idrauliche, stoccaggio prodotti chimici, cave, acciaierie, terminali marittimi, stoccaggi di gas e CO2 in serbatoi naturali e alcuni progetti particolari). Inoltre, si è provveduto a classificare le prescrizioni per componente/fattore ambientale: "Atmosfera", "Ambiente idrico", "Suolo e sottosuolo", "Rumore e vibrazioni", "Flora, Fauna, Vegetazione, Ecosistemi", "Paesaggio e beni culturali", "Salute pubblica",

“Radiazioni ionizzanti e non ionizzanti”, “Altri aspetti ambientali” (aspetti progettuali e/o ambientali non attribuibili alle singole componenti ambientali) e “Aspetti progettuali”.

Il maggior numero di prescrizioni per gli “Impianti industriali ed energetici” sono relativi alla componente “Atmosfera” e a seguire per la componente “Ambiente idrico” e “Suolo e sottosuolo”. Per le “Strade e ferrovie” le componenti che evidenziano il maggior numero di prescrizioni sono “Ambiente idrico” e “Rumore e vibrazioni”. Per gli “Elettrodotti, gasdotti, oleodotti” la componente con il maggior numero di prescrizioni è “Flora, Fauna, Vegetazione, Ecosistemi”. Infine, per i “Porti, Aeroporti, Interporti e Piani regolatori portuali” la componente con il maggior numero di prescrizioni è “Ambiente idrico”. Ciò evidenzia, quindi, una correlazione diretta tra le categorie di opera

Il rispetto delle condizioni previste nel provvedimento di VIA consente di mantenere il controllo sugli impatti ambientali a fronte dei quali monitorare la sostenibilità di un dato progetto.

e la componente ambientale sulla quale l'opera ha maggiore impatto.

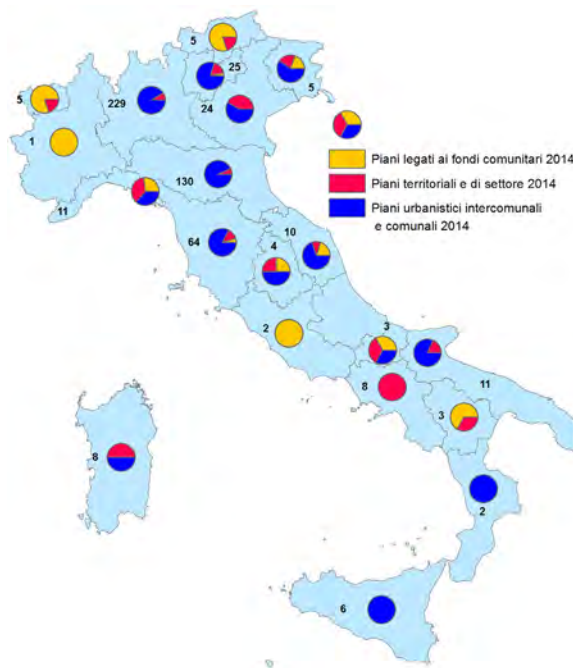
L'indicatore evidenzia l'andamento negli anni del numero complessivo di prescrizioni e del numero medio di prescrizioni per provvedimento. Sono state analizzate tutte le prescrizioni presenti nei decreti VIA, impartite dal MATTM, dal MIBAC, dalle regioni ed Enti locali e individuate quelle in cui è coinvolto il Sistema agenziale. L'indicatore permette di misurare la capacità di minimizzare l'impatto ambientale dell'opera oggetto del decreto, imponendo condizioni vincolanti e obbligatorie alla realizzazione e all'esercizio dell'opera stessa.

Le prescrizioni contenute nei decreti VIA hanno lo scopo di tenere sotto controllo gli elementi di fragilità e la suscettività alle interferenze prodotte dal progetto.

2015

**2.225 Prescrizioni
52% attribuite al Sistema
agenziale**

Procedure di VAS di competenza statale e delle regioni e province autonome



Fonte: ISPRA

Procedure VAS concluse nel 2014 nelle regioni e province autonome

I dati relativi alle procedure di VAS regionali sono organizzati secondo le seguenti tre categorie di strumenti di pianificazione: piani e programmi (p/p) legati ai fondi comunitari; piani territoriali e di settore che ricomprendono oltre ai piani appartenenti ai settori antropici (trasporti, energia, territorio, ecc.) anche i piani finalizzati alla tutela ambientale (tutela delle acque, qualità dell'aria, ecc.); strumenti urbanistici intercomunali e comunali.

Nel 2014, i dati relativi alle procedure VAS regionali (19 regioni su 20), comprese le verifiche di assoggettabilità, sono molto diversificati. Ciò dipende principalmente dal diverso grado di avanzamento della pianificazione in ciascuna realtà regionale, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione di livello comunale.

In linea generale, le regioni che nel 2014 mostrano maggiore attività nella pianificazione a vari livelli territoriali, ma soprattutto a livello comunale, sono Lombardia ed Emilia-Romagna; seguono la Toscana, la provincia autonoma di Trento e il Veneto. Dai dati regionali emerge chiaramente che il maggior numero di VAS concluse nel 2014 riguarda proprio i piani urbanistici intercomunali/comunali, in particolare le VAS relative ai piani comunali rappresentano circa l'81% delle VAS totali.

I dati relativi alle verifiche di assoggettabilità sono organizzati in base al loro esito, ossia p/p esclusi dalla VAS con o senza prescrizioni, p/p assoggettati a VAS.

Gran parte delle verifiche di assoggettabilità concluse nel 2014 sono concentrate in Lombardia (23%), Emilia-Romagna (18%), Toscana (12%) e Veneto (9%), che rappresentano il 62% del totale.

Emerge, inoltre, che il 94% delle verifiche condotte sono di esclusione dalla VAS, di cui circa il 40% subordinate al rispetto di determinate prescrizioni.

Le informazioni inerenti le procedure VAS di competenza statale riportano lo stato di avanzamento della procedura, il proponente, il settore a cui il piano appartiene con riferimento ai settori indicati all'art. 6 comma 2 lett. a) del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. e la data del Decreto di Parere motivato (quando presente) o del Provvedimento di verifica di assoggettabilità (VA) formulato dall'Autorità competente.

Il numero di procedure VAS di competenza statale nel periodo 01/04/2015-30/04/2016, pari a 25, è determinato in gran parte dalla

predisposizione dei Piani di gestione del rischio di alluvioni dei distretti idrografici (7/25) previsti dalla Direttiva 2007/60/CE e dall'aggiornamento previsto dalla Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE dei Piani di Gestione dei distretti idrografici (5/25).

L'indicatore fornisce un quadro di sintesi dell'applicazione della VAS nel nostro Paese a vari livelli territoriali e nelle diverse realtà regionali. L'applicazione delle VAS, interessando piani e programmi che costituiscono strumenti di attuazione delle politiche generali e settoriali dell'Unione Europea e del nostro Paese, contribuisce al perseguimento degli obiettivi ambientali e alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

La VAS ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente integrando piani e programmi con considerazioni ambientali.

2014

**Delle VAS concluse
l'81%**

riguarda Piani comunali



