



Introduzione alla Direttiva sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

ERA Workshop
Firenze, 7-9 maggio 2025

Filippo Mattioli
Direzione-Generale Ambiente
Commissione europea

1



Struttura della presentazione

- 1. Quadro di riferimento**
- 2. Direttiva VAS: definizioni, procedura ed elementi principali**

2

Prospettiva storica/internazionale

- Legge nazionale statunitense sulla protezione dell'ambiente (1969)
- **Direttiva VIA (1985)**
- Linee guida UNEP Obiettivi e principi della VIA (1987)
- Convenzione di Espoo sulla VIA in un contesto transnazionale (adottata nel 1991 - entrata in vigore nel 1997)
- Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (1992)
- **1st emendamento alla direttiva VIA (1997)**
- Progetto Gabčíkovo-Nagymaros (sentenza della Corte di giustizia internazionale del 1997)
- Convenzione di Aarhus (adottata nel 1998 - entrata in vigore nel 2001)
- **Direttiva VAS 2001/42/CE**
- Protocollo VAS di Espoo (adottato nel 2003 - entrato in vigore nel 2010)
- Caso Pulp Mills (sentenza della CIG del 2010): La VIA raggiunge il diritto internazionale consuetudinario
- **2nd e 3^a modifiche alla direttiva VIA (2003 e 2009)**
- **La VIA è stata codificata (Direttiva 2011/92/UE)**
- **Revisione della VIA (Direttiva 2014/52/UE)**

Obiettivi delle direttive VAS/VIA

Direttiva VAS

Garantire **un elevato livello di protezione dell'ambiente**.
Contribuire all'**integrazione delle considerazioni ambientali** nella preparazione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

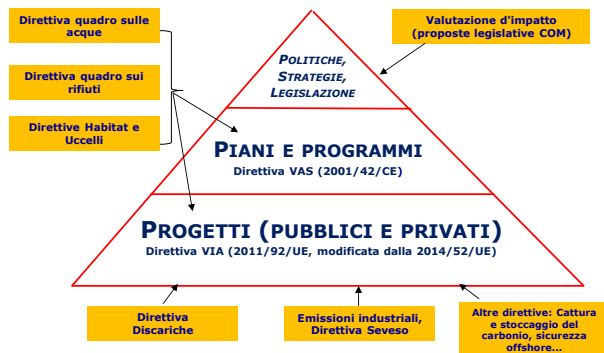
Direttiva VIA

Proteggere l'**ambiente e la qualità della vita/salute umana**.

Principio guida per VIA/SEA:

I piani, i programmi e i progetti che **possono avere effetti significativi** sull'ambiente sono soggetti a valutazione ambientale.

Valutazioni ambientali a livello UE



5

La giurisprudenza della CGUE

La giurisprudenza come risultato di:

- Art. 258 TFUE (Commissione/SM)
- Art. 259 TFUE (SM contro SM) ad es. C-121/21 Miniera di Turów
- Art. 267 TFUE rinvio pregiudiziale

Direttiva VIA

- ricca giurisprudenza, sia ex art. 258 che ex art. 267 TFUE
- su obiettivi e principi di base, definizioni (ad esempio "progetto", "autorizzazione"), screening (criteri/soglie, effetti cumulativi), partecipazione pubblica e A2J, categorie di progetti degli allegati I e II

Direttiva VAS

- numero crescente di decisioni, quasi esclusivamente ex art. 267 TFUE
- principalmente sul campo di applicazione della direttiva

6

Struttura della presentazione

1. Quadro di riferimento

2. Direttiva VAS: definizioni, procedura ed elementi principali

7

Obiettivi della Direttiva VAS

Art. 1

- garantire un **elevato livello di protezione dell'ambiente** e
- 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, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi **che possono avere effetti significativi sull'ambiente**.

8

La direttiva stabilisce una procedura e una serie di fasi da seguire nella *valutazione ambientale* di un piano/programma cui si applica. Queste fasi includono:

- scoping (definizione ambito valutazione);
- predisposizione del rapporto ambientale;
- consultazione e partecipazione pubblica;
- iter decisionale e messa a disposizione delle informazioni relative;
- monitoraggio.

Cosa sono i piani e programmi?

- La nozione di "piani e programmi" si riferisce a *"qualsiasi atto che fissi, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, un insieme significativo di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull'ambiente"* (i.a. C-290/15, D'Oultremont, p. 49).
- Tale interpretazione della nozione di "piani e programmi" *"mira a garantire... che prescrizioni che possono produrre effetti significativi sull'ambiente siano soggette ad una valutazione ambientale"* (C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles, p. 54).
- La nozione di "un insieme significativo di criteri e di modalità" deve essere *"intesa in maniera qualitativa e non quantitativa. Occorre evitare, infatti, possibili strategie di elusione degli obblighi enunciati dalla direttiva VAS attuate con la frammentazione dei provvedimenti, la quale ridurrebbe l'effetto utile della direttiva stessa"* (C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles, p. 55).

QUALI piani e programmi? (1/3)

Art. 2(a) "piani e programmi"

- ✓ elaborato e/o adottato da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale **E**
- ✓ **previsti** da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

=> Sono coperti gli **atti normativi** adottati con legge o regolamento (C-290/15)!

QUALI piani e programmi? (2/3)

Lista non esaustiva di legislazione UE che prevede piani/programmi soggetti a VAS

Direttiva 91/676/CEE sui nitrati
Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE
Direttiva 2007/60/CE sulla valutazione e gestione dei rischi da alluvione
Direttiva quadro sulla strategia marina 2008/56/CE
Direttiva quadro sui rifiuti 2008/98/CE
Direttiva sulle emissioni industriali 2010/75/UE

'elaborati e/o adottati da un'autorità'

Include collaborazioni pubblico-private: i piani e i programmi preparati da un'autorità **in collaborazione con** il promotore di un progetto rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva (C-9/22, An Bord Pleanála, paragrafo 29)

13

'previsti'

I piani/programmi la cui adozione è **disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali**, che determinano le autorità competenti ad adottarli e la relativa procedura di elaborazione, comportano necessariamente una modifica del contesto normativo di riferimento ed alterano i relativi effetti ambientali (Inter-Environnement Bruxelles, causa C-567/10)

Non è necessario un obbligo di adozione del piano/programma in questione: *"Escludere, infatti, dall'ambito di applicazione della direttiva VAS i piani e i programmi la cui applicazione non riveste carattere obbligatorio lederebbe l'efficacia di detta direttiva alla luce della sua finalità, consistente nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente"* (C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles, p. 38)

14

QUALI piani e programmi? (3/3)

Art. 3(2): I piani e programmi (P/P) che **devono sempre** essere sottoposti a VAS sono quelli:

- **elaborati per i settori** agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli o
- che definiscono il **quadro di riferimento per la futura autorizzazione dei progetti elencati nella Direttiva VIA;**
- per cui, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene **necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 o 7 della Direttiva Habitat.**

Quadro di riferimento per progetti soggetti a VIA

Piani/programmi che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati nella Direttiva VIA:

No disposizioni con carattere meramente indicative per le autorità competenti in fase di autorizzazione di progetti, in quanto **"solo gli atti di natura obbligatoria possono limitare il margine di manovra di cui dispongono tali autorità e escludere quindi le modalità di attuazione dei progetti che possono risultare più favorevoli all'ambiente, ragion per cui atti di tal genere devono essere sottoposti a una valutazione ambientale ai sensi della direttiva [VAS]"** (C-9/22, *An Bord Pleanála*, punto 50).

QUALI piani e programmi? (3/3)

Piani/programmi che devono essere sottoposti a **screening** (i.e. possono essere esclusi da VAS ove non effetti significative sull'ambiente) (Art. 3(3) e (4)):

- piani/programmi che utilizzano piccole aree a livello locale
- modifiche minori a piani/programmi
- piani/programmi che definiscono il quadro di riferimento per i future piani/programmi "non sottoposti a VIA" e "non settoriali"

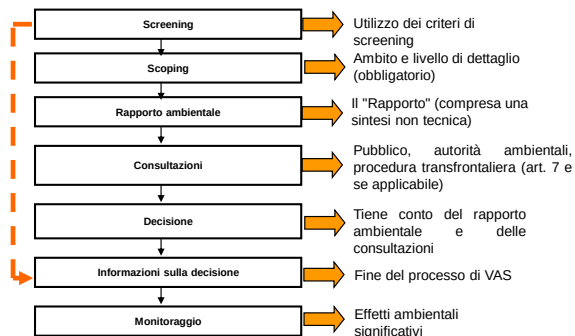
Esclusioni esplicite dall'ambito di applicazione della VAS (Art. 3(8)):

- piani/programmi che hanno come unico scopo la **difesa nazionale** o l'**emergenza civile**,
- piani **finanziari o di bilancio**.

Rapporto VAS-VIA

- La VAS viene **effettuata il prima possibile** in modo che possa ancora influenzare qualsiasi processo decisionale (in questa fase, molte opzioni sono ancora aperte e possono essere fatte **scelte strategiche** (ad esempio, al fine di affrontare i cambiamenti climatici e tutelare la biodiversità).
- **Non è esclusa una procedura combinata di VAS e VIA**, purché siano soddisfatti i requisiti di entrambe le direttive (C-295/10, *Valciucchiene*, p. 60-62) -> la valutazione ai sensi della Direttiva VIA non può esentare dall'obbligo di effettuare la valutazione ai sensi della Direttiva VAS (C-160/17, *Tyrbaut*, p. 60-64).
- Un piano o programma adottato senza una VAS o in violazione della direttiva VAS deve essere **sospeso, annullato o disapplicato** dal tribunale nazionale. Le autorizzazioni per progetti basati su tale piano o programma devono essere trattate allo stesso modo (C-24/19, *A, Turbine eoliche ad Aalter e Nevele*, p. 116-117).

La procedura VAS



Che cos'è lo "screening"?

Perché effettuare uno "screening"?

- Per determinare se un piano/programma può avere impatti ambientali significativi -> se sì, la VAS è necessaria.

Per quali piani/programmi effettuare uno "screening"?

- Piani/programmi a livello locale + modifiche minori di piani/programmi;
- Piani/programmi che definiscono il quadro di riferimento per la futura autorizzazione allo sviluppo dei progetti soggetti a VIA; non rientrano nell'art. 3.2.

Come effettuare lo "screening"? (Art. 3(5) e Allegato II)

- Decisione **caso per caso** o **specificando di tipi di piani/programmi** soggetti a VAS, o via combinazione di entrambi;
- Criteri dell'Allegato II: caratteristiche dei p/p; caratteristiche degli effetti e delle aree potenzialmente interessate.

Integrazione della VAS nel processo di pianificazione (art. 4-11)

- **La VAS deve essere effettuata:**
 - ✓ Durante la preparazione dei piani/programmi;
 - ✓ Prima della loro adozione.
- **La VAS può essere integrata** nelle procedure di pianificazione esistenti per l'adozione di piani e programmi o in quelle disposte per soddisfare i requisiti della direttiva.
- **VAS ≠ VIA:** una valutazione ambientale effettuata nell'ambito della VAS non pregiudica i requisiti della direttiva VIA.

La VAS può coprire un'ampia gamma di aspetti

Mitigazione dei cambiamenti climatici	Adattamento ai cambiamenti climatici	Biodiversità
• domanda di energia (industria) • domanda di energia (abitazioni e costruzioni) • Emissioni di gas serra in agricoltura • Emissioni di gas serra (gestione dei rifiuti) • modelli di viaggio ed emissioni di gas serra (trasporti) • Emissioni di gas serra dalla produzione di energia • uso del suolo, cambiamento di destinazione d'uso del suolo, silvicoltura e biodiversità, ecc.	• ondate di calore • siccità • gestione delle alluvioni e degli eventi pluviometrici estremi • tempeste e vento forte • frane • l'innalzamento del livello del mare, le tempeste estreme, l'erosione costiera e l'intrusione salina • freddo • danni da gelo e disgelo, ecc.	• degrado dei servizi ecosistemici • perdita di habitat, frammentazione • perdita di diversità delle specie • perdita di diversità genetica, ecc.



Elementi chiave della VAS - il Rapporto Ambientale (art. 5) (1/2)

Deve identificare, descrivere e valutare:

- i probabili **effetti ambientali** dell'attuazione del piano/programma, tra cui
 - effetti sulla biodiversità, sul suolo, sull'acqua, sull'aria, sui fattori climatici
 - effetti sulla popolazione, sulla salute umana, sul patrimonio architettonico e archeologico, sul paesaggio.
- **alternative** ragionevoli, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito geografico del piano/programma
 - ! **Le alternative devono includere l'alternativa "zero"**, cioè lo stato attuale dell'ambiente e la probabile evoluzione dell'ambiente senza l'attuazione del piano o del programma.

23



Elementi chiave della VAS - il Rapporto Ambientale (art. 5) (2/2)

- Schema del piano/programma e relazione con altri piani/programmi
- Caratteristiche ambientali dell'area
- Obiettivi di protezione ambientale (come sono stati presi in considerazione)
- Misure di mitigazione (previste per prevenire, ridurre e compensare il più possibile gli effetti negativi significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano o del programma)
- Misure di monitoraggio
- **Sintesi non tecnica (importante)**

24



Elementi chiave della VAS - Consultazioni (art. 6-7)

- **Autorità ambientali**
 - In fase di screening
 - In fase di scoping
 - Sul progetto di piano/programma e sul rapporto ambientale
- **Il pubblico**
 - Sul progetto di piano/programma e sul rapporto ambientale
- **Consultazioni transfrontaliere**
 - Sul progetto di piano/programma e sul rapporto ambientale

25



Elementi chiave della VAS - Processo decisionale (art. 8)

Le autorità competenti devono tener conto del:

- Rapporto ambientale;
- Pareri espressi durante le consultazioni (pubblico, autorità ambientali, transfrontaliere).

26



Elementi chiave della VAS - Informazioni sulla decisione (art. 9)

Devono esser messi a disposizione di pubblico, autorità ambientali e gli altri Paesi (se consultati) :

- Il piano/programma adottato;
- Dichiarazione che riassume il modo in cui si è tenuto conto del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni e le ragioni della scelta tra le alternative;
- Misure di monitoraggio.

27



Elementi chiave della VAS - Monitoraggio (art. 10)

- Gli Stati membri devono monitorare gli effetti ambientali significativi dell'attuazione del piano/programma al fine di:
 - individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti;
 - essere in grado di intraprendere azioni correttive opportune.
- Possono essere utilizzate le modalità di monitoraggio esistenti (no duplicazione).
- Le misure di monitoraggio devono essere incluse nella relazione sulla VAS.

28

Accesso alla giustizia

La direttiva VAS non prevede norme specifiche sull'accesso alla giustizia.

Secondo la Commissione, l'art. 9(3) della Convenzione di Aarhus, in combinato disposto con l'art. 19(1) del TUE e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali, stabilisce che i **membri del pubblico**, in particolare le ONG, **possono intraprendere un'azione legale ove un'autorità non abbia effettuato una VAS o non abbia svolto la valutazione come richiesto dalla direttiva**, compreso il requisito procedurale della partecipazione pubblica.

Ciò si applica indipendentemente dalla natura giuridica dell'atto di adozione del piano e **comprende anche gli atti normativi** (Verordnungen).

29

Risorse utili

- Relazione della Commissione all'attuazione della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (2017): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017DC0234>
- Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment (2013): <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/57066e0a-4631-46f1-ad17-9740c4aea6c3/details?download=true>
- Relazione sommaria sull'applicazione della direttiva VAS in Italia: <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/621c7508-c97d-429e-83b0-0c827a2b0e40/details?download=true>

30



Sito web su VIA/VAS Europa

http://ec.europa.eu/environment/eia/index_en.htm

31

31



Grazie per l'attenzione

Filippo Mattioli

Commissione Europea

Direzione-Generale Ambiente

filippo.mattioli@ec.europa.eu

32