

La normativa tecnica in materia di valutazione ambientale

Mario C. Cirillo

Il contesto

L'approccio normativo tradizionale, che è poi quello ancor oggi prevalente in Italia, è inadeguato a governare da solo processi complessi e fortemente dinamici quali quelli che si dispiegano oggigiorno nell'ambiente e sul territorio, che necessitano di *regolazione*. Per "approccio normativo tradizionale" si intende l'emanazione di *leggi e regolamenti*, mentre per "regolazione" un approccio a più ampio raggio, orientato ad applicare il giusto strumento ai diversi profili di ogni questione da regolare, e che nello strumentario prevede, e anzi valorizza, la produzione di *linee guida e norme tecniche*¹. Il diritto ambientale si situa su questo secondo versante: è un diritto tecnico per eccellenza, tutto fondato sui valori limite, obiettivi di qualità ambientale, fissazione di *standard* di prodotti e processi, regolazione di un mercato di diritti di emissione trasferibili (*emission trading*) come attualmente è in Europa per i gas serra; pianificazioni e programmazioni che a loro volta utilizzano, combinandole e adattandole opportunamente, diverse tecniche di regolazione (Greco, 2007).

In Italia, nonostante le numerose riforme della Pubblica Amministrazione che si affollano dagli anni '90 ad oggi, tutte orientate verso modelli che valorizzano le prestazioni (l'ultima è la legge 15 del 2009²), l'approccio nei fatti più seguito – soprattutto nell'amministrazione centrale e fatte salve alcune eccellenze a livello regionale e locale – è quello *giuridico-formale*, concentrato più sulla legittimità formale dei procedimenti che su processi di *governance* reale (Meneguzzo et al., 2006). Tutto questo non aiuta a gestire i problemi di tutela dell'ambiente caratterizzati da elevata complessità e dinamicità, intrinseci di valenze tecnico-scientifiche oltre che sociali ed economiche, che esigono in alto grado informazione, consultazione e trasparenza.

D'altra parte sotto il profilo tecnico va registrato che, a 25 anni dall'introduzione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), la situazione in Italia è *notevolmente migliorata*

Technical Standards for environmental assessment

Fresh technical standards for SEA (Strategic Environmental Assessment) and EIA (Environmental Impact Assessment) are provided by the new Italian rules and regulations for environmental protection. The paper discusses some issues that, in the opinion of the author, should be considered in order to successfully pursue the updating of the technical standards and guidelines for environmental assessment in Italy. Particularly SEA, which has been in force for few years (since 2007), requires special care also in the perspective of proper coordination/integration with EIA and Environmental Incidence Assessment.

Parole chiave: Normativa tecnica, Valutazione Ambientale Strategica, Valutazione di Impatto Ambientale

Key words: Technical Standards, Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment

per quanto riguarda la qualità degli Studi di Impatto Ambientale (SIA); un ruolo non trascurabile lo ha giocato APAT e, successivamente, ISPRA nell'ambito del supporto tecnico-scientifico fornito alle Commissioni Tecniche di Verifica dell'Impatto Ambientale del Ministero dell'Ambiente.

Questo è il contesto in cui deve calarsi la normativa tecnica in materia di procedure per la valutazione ambientale prevista dal decreto legislativo 152/2006 e successive modifiche e integrazioni.

Il mistero della VAS

Le ombre e le luci esposte sopra molto sommariamente – una trattazione adeguata richiederebbe ben altro spazio (cfr. Cirillo, 2010) – sono particolarmente rilevanti per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), introdotta nel nostro Paese nel 2007 e che a tutt'oggi rimane un oggetto misterioso per molti, oggetto che spesso viene gestito con una modalità tipica del contesto italiano: *l'elusione amministrativa* che scaturisce dalla "difficoltà, la quasi impossibilità pratica, di adeguare le prassi amministrative, le operazioni dell'economia, la società civile e, da ultimo la politica estera alle regole che imporrebbe l'esigenza, oramai comunemente riconosciuta, della 'sostenibilità dello sviluppo'" (Gazzetta Ambiente, 2010).

L'eterogeneità dei processi di pianificazione e

programmazione cui la VAS va applicata (dal Piano di Sviluppo della Rete di Trasmissione Nazionale dell'elettricità di TERNA al Piano Regolatore Generale di un piccolo comune); la carenza di una diffusa e convinta cultura operativa in materia di pianificazione e programmazione (dove abbondano atteggiamenti elusivi e provvedimenti stralcio); la mancanza di strumenti operativi certificati per la ricognizione di scenari³; le difficoltà di disegnare e realizzare procedure di monitoraggio armonizzate ai diversi livelli territoriali e istituzionali; la mancanza di un quadro chiaro e condiviso di *obiettivi il cui perseguimento sia misurabile con indicatori* che facciano riferimento a un *quadro strategico nazionale* coerente con gli impegni e gli obiettivi internazionali, opportunamente declinato a livello regionale e locale: sono solo alcune delle problematiche con cui ci si è confrontati in questi anni (cfr. Cirillo et al., 2010) e con le quali la normativa tecnica sulla VAS deve fare i conti.

Con riferimento agli *obiettivi di sostenibilità*, un passo avanti si farebbe rendendo esecutivo quanto contenuto nell'art. 34 del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale" in merito all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. E forse

si potrebbe pensare di superare l'aggiornamento *una tantum* e cominciare a riflettere su un qualcosa come un Documento di Programmazione Economico-Sociale-Ambientale (DPESA) cui faccia da contrappunto un analogo documento di rendicontazione, di respiro almeno triennale e incardinato in Documenti di Pianificazione Economico-Sociale-Ambientale di medio (10-20 anni) e di lungo periodo (30-50 anni), da adottare sia a livello nazionale che regionale e che tenga conto del contesto e degli impegni internazionali. Così come attualmente la Decisione di Finanza Pubblica (DFP di cui alla L. 196/2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica", che ha sostituito il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria - DPEF) individua gli obiettivi programmatici della Pubblica Amministrazione in materia di contabilità e finanza e l'articolazione della manovra annuale necessaria al loro conseguimento, e la rendicontazione rende conto del raggiungimento o meno di questi obiettivi, il DPESA dovrebbe individuare gli obiettivi programmatici della Pubblica Amministrazione in materia di economia-società-ambiente e l'articolazione annuale delle misure necessarie al loro conseguimento in termini economico-finanziari (crescita del PIL, rapporto deficit/PIL eccetera), ma anche sociali (disoccupazione, povertà, sanità, istruzione, mobilità, immigrazione eccetera) ed ambientali (aria, acqua, suolo, rifiuti, eccetera), mentre la rendicontazione dovrebbe rendere conto del raggiungimento o meno degli obiettivi⁴. L'esistenza di un simile nuovo meccanismo garantirebbe automaticamente alla VAS un quadro chiaro e condiviso di obiettivi *aggiornati* il cui perseguimento è misurabile con indicatori.

Resta il fatto che un'applicazione non formale ma di sostanza della VAS implica un profondo *riorientamento degli approcci di gestione e governo del territorio e dell'ambiente*, riorientamento per certi versi più radicale di quello implicato dalla VIA. Ad esempio la Valutazione di Impatto Ambientale consente, con i meccanismi di compensa-

zione, di stabilire la sostituibilità, e quindi un'equivalenza, tra beni ambientali e beni di mercato. La Valutazione Ambientale Strategica per contro, nella misura in cui fa riferimento a un sistema chiaro di obiettivi la cui perseguibilità è misurata tramite opportuni indicatori, potrebbe non prestarsi in prima battuta ad avallare una possibile equivalenza tra capitale naturale e capitale economico ed essere interpretata di conseguenza come uno strumento che persegue un *principio di sostenibilità più forte* (cfr. La Camera, 2009). Essendo la sfida più alta, difficoltà e ostacoli sono maggiori e più numerosi.

Raccordare i diversi strumenti di valutazione ambientale

Sulla VIA bene o male in Italia c'è un'esperienza di un quarto di secolo. Questo non vuol dire che tutti i problemi sono risolti: molti nodi rimangono e permangono criticità, tutte legate in misura maggiore o minore al fatto che *il contesto in cui si inventa e nasce la VIA (gli Stati Uniti) rimane diverso da quello italiano sia per quanto riguarda i processi di partecipazione che sotto i profili della cultura giuridica e amministrativa*.

Peraltro nodi e criticità sono ben noti e di essi si è scritto e discusso ampiamente: a monte di tutto il permanere di una cultura – sia in ambito tecnico-scientifico che amministrativo-gestionale – ancora legata a una *visione meccanicistica*, orientata alla separazione e alla *specializzazione* più che alla *relazione* e all'*integrazione* (cfr. Cirillo, 2010 cit.), con la conseguenza che la VIA e successivamente la VAS, che come prerequisite necessitano di una *cultura di sistema*, sono percepite da molti come un ostacolo, un fastidioso adempimento burocratico. In particolare in ambito *decisionale* l'impressione è che non si sia diffusamente maturata la consapevolezza che la complessità e la dinamicità del mondo attuale, il ruolo sempre più pervasivo di scienza e tecnologia, l'entità e l'estensione delle pressioni sull'ambiente e sul territorio rendono indispensabile che i processi decisionali "siano accompagnati da appropriati

processi di conoscenza, di valutazione di coerenza, di partecipazione e di monitoraggio" (Vittadini, 2010). Il risultato è che momenti decisionali vengono collocati al di fuori dei processi di pianificazione e valutazione: è lo stile di chi preferisce decidere affidandosi ai metodi di sempre: "esperienza, fiuto, qualche consulenza, un occhio (o un occhio e mezzo) agli interessi del partito o dell'azienda, un occhio (o mezzo) agli interessi della collettività" (Gallino, 2007). Certo è ben difficile che anche le migliori norme tecniche del mondo possano risolvere queste criticità e sciogliere questi nodi di fondo.

Passando da ciò che si dovrebbe fare (ma non si riesce, visto che la distanza tra i *desiderata* e la situazione di fatto è troppo grande) a *ciò che realisticamente si può fare* (nella speranza che comunque ciò favorisca progressivamente l'avvicinamento ai desiderata)⁵, c'è da dire che norme tecniche ben costruite, e che in particolare favoriscano l'integrazione delle istanze ambientali nelle attività di pianificazione/programmazione/progettazione piuttosto che inserirsi a valle per giustificare scelte già fatte, che diano indicazioni operative su strumenti e metodi di analisi e valutazione e sul loro uso corretto ed equilibrato, e che facilitino una *reale* partecipazione dei diversi portatori di interesse, sicuramente contribuirebbero a tracciare un percorso virtuoso verso una *cultura diffusa della valutazione ambientale*, premessa forse indispensabile per sciogliere i nodi di fondo di cui sopra.

Nel quadro sommariamente delineato si innesta il problema del raccordo tra la VAS e le VIA delle opere ricomprese nel piano o programma: è necessario fornire indicazioni operative che minimizzino il rischio sia di duplicazioni e sovrapposizioni tra i procedimenti, sia di possibili "vuoti" nella valutazione (parti non coperte né da VAS né da VIA), il tutto nell'ottica di una economicità e di una semplificazione delle diverse valutazioni. Sono necessarie anche indicazioni operative per l'eventuale trattazione dell'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) all'interno

Fagagna (UD). Foto di Manuela Ghirardi.



della VIA, e della VInCA (Valutazione di Incidenza Ambientale) all'interno di VAS e VIA. Tutto questo deve tenere conto che il quadro conoscitivo della situazione ambientale del nostro Paese è profondamente mutato – in meglio – rispetto a quando furono emanate, con il DPCM del 27 dicembre 1988, le norme tecniche sulla VIA tuttora vigenti. Di questo si giova in particolare la caratterizzazione *ex ante* della situazione ambientale e territoriale, che da una parte ha *standard più soddisfacenti* che nel passato, e dall'altra può e deve evitare inutili duplicazioni e ridondanze che appesantiscono senza vantaggi il Rapporto Ambientale e/o gli Studi di Impatto Ambientale nonché le successive procedure di valutazione.

Cambio di paradigma?

Una buona normativa tecnica può giocare un ruolo importante nel miglioramento delle procedure di valutazione ambientale, ma non basta a rimuovere gli ostacoli che si frappongono a una applicazione "autentica" della valutazione ambientale. Questi ostacoli

affondano le radici in orientamenti ampiamente stratificati nella mentalità corrente (e non solo in Italia, per quanto nel nostro Paese ci sono significative specificità che lo rendono una "singolarità" di grande interesse), per cui la questione è trans-tecnica e trans-scientifica, in quanto attiene a *modi differenti di concepire la relazione dell'uomo con l'ambiente e il territorio*.

A questo proposito è interessante fare riferimento a un articolo apparso su *Science* nel lontano 1967, dal titolo *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis* (White Jr., 1967). L'autrice dell'articolo, Lynn White Jr., apre con una constatazione: ogni forma di vita modifica il proprio ambiente, e l'uomo non fa eccezione, anzi fin dalla preistoria gli si attribuiscono azioni che hanno profondamente modificato il contesto in cui vive. Tuttavia a partire dagli ultimi decenni del XX secolo i timori di una reazione violenta dell'ambiente alle sollecitazioni dell'uomo si sono diffusi a dismisura rispetto al passato⁶. All'origine di tutto ciò, il "matrimonio" tra scienza e tecnologia che si origina dal credo baconiano: *la*

conoscenza scientifica significa potere tecnologico sulla natura, un connubio i cui effetti si cominciano a far sentire a partire dal XVIII secolo e in maniera sempre più accelerata dal 1850. Secondo l'autrice *l'accettazione diffusa di questa unione tra scienza e tecnologia marca il più importante evento nella storia dell'umanità dall'invenzione dell'agricoltura*. Infatti è proprio questo connubio che a partire dal XX secolo ha reso disponibili strumenti tecnologici di enorme potenza ed efficacia, con l'"effetto collaterale" di produrre impatti sull'ambiente e sull'uomo prima impensabili, sia per gravità che per estensione⁷.

Volendo risalire alle radici storiche di questa situazione non v'è dubbio che *scienza e tecnologia sono prodotti dell'Occidente*. Meno note sono due altre considerazioni che l'autrice fa supportandole con analisi di carattere storico: già nel medioevo l'Europa latina superava di gran lunga per capacità tecnologiche le più raffinate e sofisticate culture coeve, quella bizantina e quella islamica; parimenti la tradizione scientifica occidentale inizia nel medioevo, con una massiccia traduzione di opere dall'arabo e dal greco in latino, per sfociare nei secoli successivi alle intuizioni di Galileo, Newton e Copernico.

Poiché dunque sia il processo scientifico che quello tecnologico affondano le loro radici nel medioevo occidentale, non è possibile comprendere la loro natura e il loro impatto attuale sull'ambiente senza esaminare le assunzioni fondamentali dell'Europa medioevale. Queste sono caratterizzate da un marcato *antropocentrismo*⁸, che ha grandemente favorito un *atteggiamento di dominio e di sfruttamento della natura*⁹. Il paradosso è che anche dopo la rivoluzione darwiniana, che ha ricollocato l'uomo all'interno della natura come un prodotto della selezione naturale, "noi non ci consideriamo, in fondo ai nostri cuori, parte del processo naturale. Noi siamo superiori alla natura, sprezzanti nei suoi confronti, desiderosi di usarla per il nostro capriccio più insignificante"¹⁰.

Queste considerazioni sono state fatte 44

anni fa; oggi i dubbi di White Jr. che scienza e tecnologia possano da sole risolvere i problemi ambientali del nostro pianeta¹¹ sono più diffusi rispetto agli anni '60 (cfr. per esempio Gallino, 2007 cit.). Eventi come la perdita di petrolio nel Golfo del Messico o l'emergenza nucleare in Giappone, insieme a un ribollire di riflessioni in atto da vari anni in ambito scientifico¹² ma anche economico¹³, sociale¹⁴ e religioso¹⁵ sono indizi che le condizioni per un "cambio di paradigma" si stanno addensando. Se e come questo cambiamento si verificherà (in particolare, qualora si verifichi, se in forma dolce o catastrofica¹⁶) ce lo narreranno i prossimi lustri.

Note

¹ Volendo schematizzare – con tutte le approssimazioni del caso – l'ambito dei diversi strumenti, si può dire che *leggi e regolamenti* si situano nel contesto del "devo", le *linee guida* nel "dovrei", le *norme tecniche* nel "se voglio...", allora devo..." (per una trattazione più ampia cfr. Malcevski, 2011).

² Conosciuta anche come "riforma Brunetta" della Pubblica Amministrazione.

³ La ricognizione di scenari relativi a fattori di pressione (es. emissioni di inquinanti in atmosfera) e di impatto (es. le concentrazioni di inquinanti in aria) nella VAS, così come nella VIA l'analisi dell'impatto aggiuntivo di un progetto sull'ambiente circostante (es. l'incremento di concentrazione di inquinanti dell'aria dovuto alla costruzione e all'esercizio di un'opera) richiedono l'utilizzo di strumenti operativi comunemente denominati *modelli*, che consentono tramite opportune informazioni in ingresso di produrre, per mezzo della modellizzazione matematica, stime in relazione ai fattori di pressione e/o di impatto di interesse per l'analisi. È chiaro che in assenza di una regolamentazione nell'uso di questi modelli c'è ampia discrezionalità, e la tendenza è di usare il modello le cui previsioni sono più favorevoli, invece che più realistiche (per una trattazione della problematica con riferimento ai modelli di qualità dell'aria cfr. Belvisi et al., 2006).

⁴ Magari una proposta di questo genere è già stata fatta nelle sedi appropriate, in questo caso sarebbe un'ottima notizia.

⁵ Come afferma Rikyu, maestro zen giapponese del XVI secolo: "La vita è impossibile. Facciamo bene qualcosa di possibile. Forse ciò renderà la vita possibile?"

⁶ Un esempio su tutti è dato da alcune catastrofiche previsioni legate ai cambiamenti climatici la cui responsabilità viene attribuita alle emissioni di gas serra da parte

delle attività umane, con conseguenti inesauste diatribe tra "ecocatastrofisti" ed "ecoscettici".

⁷ Le precipitazioni acide, il buco nell'ozonofera, i già menzionati mutamenti climatici, e poi Seveso nel 1976, Bophal nel 1984, Chernobyl nel 1986, la perdita di petrolio nel Golfo del Messico lo scorso anno, Fukushima oggi (per dirne solo alcuni) sono situazioni ed eventi che sollecitano fortemente l'immaginario collettivo provocando una profonda polarizzazione dell'opinione pubblica – e degli esperti – tra visioni apocalittiche e visioni minimaliste o addirittura negazioniste.

⁸ *Especially in its Western form, Christianity is the most anthropocentric religion the world has seen* (White Jr., cit.).

⁹ *The victory of Christianity over paganism was the greatest psychic revolution in the history of our culture. It has become fashionable today to say that, for better or worse, we live in "the post-Christian age". Certainly the forms of our thinking and language have largely ceased to be Christian, but to my eye the substance often remains amazingly akin to that of the past. Our daily habits of action, for example, are dominated by an implicit faith in perpetual progress which was unknown either to Greco-Roman antiquity or to the Orient. It is rooted in, and is indefensible apart from, Judeo-Christian teleology. The fact that Communists share it merely helps to show what can be demonstrated on many other grounds: that Marxism, like Islam, is a Judeo-Christian heresy. We continue today to live, as we have lived for about 1700 years, very largely in the context of Christian axioms. By destroying pagan animism, Christianity made it possible to exploit nature in a mood of indifference to the feelings of natural objects* (White Jr., cit.).

¹⁰ *Despite Darwin, we are not, in our hearts, part of the natural process. We are superior to nature, contemptuous of it, willing to use it for our slightest whim* (White Jr., cit.).

¹¹ *I personally doubt that disastrous ecologic backlash can be avoided simply by applying to our problems more science and more technology* (White Jr., cit.).

¹² Cfr. per es. Prigogine e Stengers, 1981; Capra, 2002; Cini, 2006.

¹³ Cfr. per es. Georgescu-Roegen, 2003, senza contare le considerazioni sulla crisi economica mondiale iniziata nel 2008.

¹⁴ Cfr. per es. Morin, 1999.

¹⁵ Cfr. per es. Concilium, 2009.

¹⁶ Cfr. i processi del tutto inattesi in essere nei Paesi della costa sud del Mediterraneo.

Ringraziamenti

Si ringraziano Silvia Brini, Anna Cacciuni, Patrizia Fiorletti e Luisiana Zega per i commenti forniti.

Errori ed imprecisioni sono di esclusiva responsabilità dell'autore.

Riferimenti bibliografici

- Belvisi M., Cirillo M.C., Colaiezzi M., D'Anna C., 2006. *Criteri generali di utilizzo dei modelli per la qualità dell'aria nell'ambito della V.I.A.: appunti per una discussione*. Valutazione Ambientale / 10, pp. 14-17.
- Capra F., 2002. *La scienza della vita*. 1ª edizione italiana BUR Scienza: aprile 2004.
- Cini M., 2006. *Il supermarket di Prometeo. La scienza nell'era dell'economia della conoscenza*. Codice edizioni.
- Cirillo M.C., 2010. *Tutela dell'ambiente, managerialità e istituzioni pubbliche*. Gazzetta Ambiente Anno XVI n. 4/2010, pp. 5-34.
- Cirillo M.C., Fiorletti P. e Flori M., 2010. *ISPRA e la VAS*. Valutazione Ambientale 17 / dossier / i confini della VAS, pp. 90-97.
- Concilium, 2009. *Ecoteologia: nuove questioni e dibattiti*. Rivista Internazionale di teologia n. 3/2009. Editrice Queriniana.
- Gallino L., 2007. *Tecnologia e democrazia. Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*. Einaudi.
- Gazzetta Ambiente, 2010. *L'elusione amministrativa delle scelte ambientali*. Gazzetta Ambiente Anno XVI n. 4/2010, pag. 4.
- Georgescu-Roegen N., 2003. *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile* (A cura di Mauro Bonaiuti). Bollati Boringhieri.
- Greco N., 2007. *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*. Il Mulino.
- La Camera F., 2009. *Dal concetto di sviluppo sostenibile alle procedure di valutazione ambientale*. Corso ISPRA di formazione VIA e VAS – Evento introduttivo, 10 e 11 novembre 2009. Presentazione Power Point.
- Malcevski S., 2011. *Linee Guida, Norme Tecniche, Regolamenti. Aspetti terminologici e di metodo*. Convegno Nazionale AAA, Roma, 14 aprile 2011. Presentazione Power Point.
- Meneguzzo M., Cepiku D., Di Filippo E. (a cura di), 2006. *Managerialità innovazione e governance nella pubblica amministrazione*. ARACNE Editrice S.r.l.
- Morin E., 1999. *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*. 1ª edizione italiana Raffaello Cortina Editore: 2001.
- Prigogine I. e Stengers I., 1981. *La nuova alleanza – Metamorfosi della scienza*. Einaudi.
- Vittadini M.R., 2010. *Processo decisionale e VAS di filiera*. Valutazione Ambientale 17 / dossier / i confini della VAS, pp. 47-52.
- White Jr. L., 1967. *The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*. Science, Vol. 155, No. 3767, pp. 1203-1207

Mario C. Cirillo

ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)

(mario.cirillo@isprambiente.it)