

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3 - 2021

KATIA INGOGLIA – VALERIO DI STEFANO

*La Valutazione Ambientale Strategica applicata ai Piani forestali alla luce
del D.L. semplificazioni bis e del D.L. 152/2021*



ISSN 2239-964X

KATIA INGOGLIA*, VALERIO DI STEFANO**

La Valutazione Ambientale Strategica applicata ai Piani forestali alla luce del D.L. semplificazioni bis e del D.L. 152/2021

SOMMARIO: 1. *La Valutazione Ambientale Strategica nella legislazione europea.* – 2. *La VAS nella normativa nazionale dopo il D.L. semplificazioni bis e il D.L. 152/2021.* – 2.1 *Lo screening e lo scoping.* – 2.2 *Il rapporto ambientale.* – 2.3 *Consultazione, valutazione e approvazione della VAS.* – 3. *La VAS applicata ad un Piano di indirizzo forestale.* – 4. *Primi risultati dell'attuazione della VAS applicata ai piani forestali: una proposta di sviluppo del "modello zero".* – 5. *Lo schema modello per gli operatori del settore: un'importante novità sperimentale.* – 6. *Conclusioni.*

1. *La Valutazione Ambientale Strategica nella legislazione europea*

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nell'intenzione del Legislatore Europeo rappresenta uno strumento di supporto al processo decisionale e in quanto tale applicabile ad una molteplicità di piani e programmi, ai fini del loro più efficace orientamento alla sostenibilità ambientale. La messa a punto del processo di valutazione ambientale strategica consente di giovare delle ricadute positive che il piano o programma avrà su quel determinato territorio¹.

Lo stesso, inoltre, costituisce uno strumento di valorizzazione di quel determinato territorio oggetto del piano o programma, con ricadute notevoli anche in termini di sostenibilità ambientale.

In questo senso, peraltro, non deve sfuggire l'importanza che un'azione di valorizzazione della Valutazione strategica potrebbe avere in relazione ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs) previsti dall'Agenda 2030² per lo Sviluppo Sostenibile, che propone la

* Dottore di ricerca, Università degli Studi della Tuscia, Viterbo, Italia. Email: katia.ingoglia@crea.gov.it – avvkatiaing@hotmail.it

** Professore di Diritto Amministrativo Europeo, Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma, Italia. Email: v.distefano@unimarconi.it

¹ G. BRUNETTA, *Valutazione ambientale strategica e grandi eventi - Riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Roma, serie XII, vol. VII, pp. 913-932, 2002.

² L'Agenda globale definisce 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs nell'acronimo inglese) da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 Target, che rappresentano una bussola per porre l'Italia e il mondo su un sentiero sostenibile. Il processo di

definizione di un appropriato quadro giuridico e di un efficace modello di *governance* delle politiche per lo sviluppo sostenibile. Fra queste potrebbe collocarsi senza dubbio anche lo strumento della valutazione strategica al fine di garantire l'uso sostenibile delle foreste e l'attuazione di una gestione sostenibile delle stesse.

Secondo la letteratura scientifica, acclarata da tutti gli studi ed approfondimenti condotti in materia, l'antenato storico sia della Valutazione di Impatto Ambientale che della Valutazione Ambientale Strategica deve essere ricondotto ad un atto legislativo approvato nel 1969 negli USA ed identificato come *National Environment Policy Act – NEPA*, di cui in particolare viene citata la Sezione 102 C³. Il suddetto documento normativo imponeva ad ogni agenzia federale americana di preparare un rapporto di valutazione ambientale per ciascun atto legislativo che avrebbe potuto influenzare in modo determinante la qualità dell'ambiente umano⁴.

Molti autori, tra cui Barry Sadler e Rob Verheem⁵ (1966 e 2001), Fischer e Seaton⁶ (nel 2002) fanno risalire il termine “*valutazione ambientale strategica*” ai primi anni Ottanta ed in particolare ad un *draf report* del 1989 della Comunità Economica Europea, reso pubblico nel 1990, nell'ambito della Conferenza Annuale dell'*International Association of Impact Assessment (IAIA)*. Il suddetto documento è stato approfondito e pubblicato prima sulla Rivista *Impact Assessment Bulletin* e poi nel 1992 sulla *Rivista Project Appraisal* con un approfondimento di Wood e Djeddour.

In proposito, gli studiosi distinguono tre periodi principali che caratterizzano l'evoluzione della VAS, di cui il primo risalente agli anni 1970-1989, con l'individuazione dei primi presupposti politici e legali. A questa prima

cambiamento del modello di sviluppo viene monitorato attraverso i Goal, i Target e oltre 240 indicatori: rispetto a tali parametri, ciascun Paese viene valutato periodicamente in sede Onu e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali.

³ La valutazione ambientale strategica: genesi, norma e prassi approfondimenti nell'ambito del programma PON Reti e Mobilità 2007-2013 – quaderno n. 5 verso una VAS più strategica (www.ponreti.mit.gov.it).

⁴ Tra le altre N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Cedam, Padova, 2019.

⁵ Barry Sadler e Rob Verheem sono rispettivamente consulente di valutazione d'impatto per diverse organizzazioni internazionali e vicedirettore della Commissione olandese per la valutazione ambientale, co-autori fin dal 1996 di diverse pubblicazioni, e poi anche nel 2001, 2005 e 2009.

⁶ B.T. FISCHER-F. SEATON, *Strategic Environmental Assessment: Effective Planning Instrument or Lost Concept?*, in *Planning Practice & Research*, 2002, pp. 31 ss.

fase seguono la seconda in cui sono state istituite a livello internazionale le varie forme di VAS, ma con un'applicazione molto limitata, e successivamente la terza di diffusione anche in Europa dall'anno 2000-2001 in avanti⁷.

Nel numero speciale della sopra richiamata Rivista *Project Appraisal*⁸ era stata proposta la definizione di VAS di seguito riportata: «Un processo formalizzato, sistematico e comprensivo di valutazione degli effetti di una politica, un piano o un programma e delle sue alternative, comprendente l'elaborazione di un rapporto scritto sui risultati di tale valutazione, e l'uso dei risultati in un processo di decisione pubblico e responsabile».

La definizione che è stata data di valutazione ambientale strategica da Sadler e Verheem è quella di un processo sistematico per valutare le conseguenze ambientali di una politica, un piano, un programma al fine di assicurare che queste siano incluse e tenute adeguatamente in conto fin dalle prime fasi del processo decisionale, al pari degli aspetti economici e sociali, come di seguito riportata: «la VAS è un processo sistematico per valutare le conseguenze ambientali di una politica, un piano o un programma al fine di assicurare che queste siano pienamente incluse e adeguatamente tenute in conto fin dalle prime fasi del processo decisionale al pari degli aspetti economici e sociali»⁹.

L'evoluzione del dibattito in materia di VAS cresce in un contesto internazionale in cui già erano ampiamente discusse le tematiche sullo sviluppo sostenibile: il Rapporto Brundtland¹⁰ è, infatti, del 1987 e di cinque anni dopo è, invece, la prima conferenza mondiale delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro sulle tematiche dell'Ambiente correlate allo Sviluppo¹¹.

La Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (*United Nations Economic Commission for Europe – UNECE*) ha adottato il 21 maggio

⁷ Atti della XXVII Conferenza italiana di Scienze Regionali, approfondimento del Dott. Carlo Rega, anno 2007, (www.aisre.it).

⁸ P. DUFFY, *Agriculture, forestry and fisheries: the orphans of environmental impact assessment*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2004.

⁹ B. SADLER–R. VERHEEM, *Strategic EIA: Status, Challenges and Future Directions*, World Bank, Washington, 1996.

¹⁰ Il rapporto Brundtland (conosciuto anche come *Our Common Future*) è un documento pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) in cui, per la prima volta, venne introdotto il concetto di sviluppo sostenibile. Il nome venne dato dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland, che in quell'anno era presidente del WCED e aveva commissionato il rapporto.

¹¹ B.M. BENOZZO-F. BRUNO, *Legislazione ambientale per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003.

2003 il protocollo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (Protocollo SEA, Kyiv 2003)¹². Il suddetto protocollo è stato adottato a Kyiv nell'ambito degli interventi di "Ambiente Europa", nel corso di una riunione straordinaria dei Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione di Espoo il 25 febbraio 1991. L'Unione Europea ha ratificato il protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica, il 21 novembre 2008, e la direttiva VAS (direttiva 2001/42/CE) introduce il protocollo nella legislazione europea¹³.

Il Protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica, entrato definitivamente in vigore l'11 luglio 2010, amplia la Convenzione di Espoo assicurando che i diversi Paesi che vi aderiscono integrino questa metodologia di valutazione nei loro piani e programmi, al fine di contribuire a definire le basi per lo sviluppo sostenibile. Al riguardo, prima di proseguire nella disamina della direttiva VAS, meritano di essere specificate le attività della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

L'Agenda 2030 costituisce un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, che ingloba i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs)¹⁴ in un grande programma d'azione, per un totale di 169 target o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi è coinciso con l'inizio del 2016 e si propone di guidare il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi anni, fino al 2030. Gli Obiettivi per lo Sviluppo in questione danno seguito ai risultati degli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio* che li hanno preceduti e che rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo, tra i quali il contrasto al cambiamento climatico. L'Obiettivo 15, con tutte le sue declinazioni, si propone in particolare di proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre e delle foreste.

¹² Il Protocollo di Kiev è stato ratificato dal nostro Paese (contemporaneamente alla Convenzione di Minamata sul mercurio (e Allegati) con legge n. 91 del 17 luglio 2020, (in Gazzetta Ufficiale n. 194 del 4 agosto 2020), ma è entrato in vigore dal febbraio 2021 come richiesto dal punto 27.3 del Protocollo (lo conferma il Comunicato ufficiale del Ministero per gli affari esteri).

¹³ Per approfondimenti v. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Giappichelli, Torino, 2021.

¹⁴ Per approfondimenti v. M. MONITNI-F. VOLPE, *Sustainable Development at a Turning Point*, in *federalismi.it*, 21, 2016

Le foreste coprono il 30% della superficie terrestre e, oltre a offrire cibo sicuro e riparo, sono essenziali per il contrasto al cambiamento climatico, e per la protezione della biodiversità e delle dimore delle popolazioni indigene. Secondo il Rapporto 2010 della FAO *Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali (Global Forest Resources Assessment 2010)*¹⁵, tredici milioni di ettari di foreste vanno perse ogni anno, mentre il persistente deterioramento dei terreni ha portato alla desertificazione di 3,6 miliardi di ettari. Il rapporto FAO *Global Forest Resources Assessment 2010 (Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali 2010)*, pubblicato in occasione dell'apertura dei lavori della Commissione Foreste della FAO¹⁶ e della Settimana mondiale delle foreste, è lo studio più attendibile ed esaustivo finora realizzato sullo stato delle risorse forestali del pianeta. La deforestazione¹⁷, intesa come disboscamento, e la desertificazione¹⁸, dovuta sia a cause naturali che antropiche, seppure siano fenomeni diversi, pongono entrambe

¹⁵ Il 25 marzo, l'Organizzazione per l'Agricoltura e l'Alimentazione delle Nazioni Unite (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO) ha reso note le principali conclusioni sulla deforestazione e sulla perdita netta di foreste a livello mondiale del rapporto intitolato: *Valutazione delle Risorse Forestali Mondiali 2010 (Global Forest Resources Assessment 2010)*. Il rapporto completo, risultato di uno studio vasto ed esaustivo su 233 Paesi e territori durato cinque anni, è stato pubblicato nella versione finale nell'ottobre 2010. Secondo i dati della FAO, a livello mondiale, la superficie forestale totale copre circa il 31% della superficie terrestre totale. La perdita netta annuale di foreste subita negli anni 2000-2010 è equivalente ad un'area grande quanto la Costa Rica, con le perdite nette più estese registrate in Sud-America ed in Africa. A livello mondiale, nel decennio 2000-2010, ogni anno circa 13 milioni di ettari di foreste sono stati convertiti ad altro uso, o sono andati perduti per cause naturali, rispetto ai circa 16 milioni di ettari l'anno perduti nel decennio precedente.

¹⁶ Si rileva che nel 2011 la FAO, l'Organizzazione internazionale dei legni tropicali, FOREST EUROPE, la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, l'Osservatorio delle foreste dell'Africa centrale e i paesi del processo di Montréal hanno unito le forze per creare il Questionario collaborativo delle risorse forestali (CFRQ). Si tratta di un questionario comune concepito allo scopo di ridurre l'onere di comunicazione dei paesi e migliorare la coerenza dei dati tra organizzazioni grazie a definizioni standardizzate e a una tempistica condivisa per la raccolta dei dati.

¹⁷ La deforestazione è la conversione delle foreste ad altri usi, tra cui agricoltura e infrastrutture. La differenza tra variazioni nette di superficie forestale e deforestazione è che il primo valore è il risultato di tutte le perdite e di tutti gli aumenti di superficie forestale (questi ultimi dovuti al processo di espansione naturale delle foreste e alle attività di rimboscamento), mentre la deforestazione tiene conto esclusivamente della superficie boschiva che è stata convertita ad altri usi.

¹⁸ Cfr. C. RONDININI-A. BATTISTONI-C. TEOFILI, *Stato della Biodiversità in Italia*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali, 2015.

sfide considerevoli in termini di sviluppo sostenibile, e hanno condizionato le vite e i mezzi di sostentamento di milioni di persone che lottano contro la povertà¹⁹.

La difesa degli ecosistemi forestali è uno degli aspetti presi in esame nell'ambito del dibattito europeo sulla VAS, che si concentra principalmente su quattro questioni fondamentali: il campo di applicazione della direttiva, il monitoraggio degli effetti ambientali, la consultazione transfrontaliera con paesi terzi e la consultazione e partecipazione del pubblico²⁰.

Il recepimento della direttiva nei diversi Stati Membri sarebbe dovuto avvenire entro il luglio 2004, ma solo nove Stati Membri hanno rispettato questa scadenza e in Italia questo è avvenuto con il Testo Unico Ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152²¹. La direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 (recepita in Italia con il D.Lgs. n. 152/2006), che introduce la normativa in materia di VAS, nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi che possano avere impatti ed effetti significativi sull'ambiente.

La VAS non costituisce un'attività di valutazione in senso stretto da applicare ai piani ed ai programmi in maniera meccanica, ma rappresenta un prezioso strumento che accompagna l'iter procedimentale avviato per l'approvazione degli stessi, in ogni fase, fino alla completa realizzazione²².

Per questo motivo, la valutazione strategica non può essere effettuata al completamento della stesura del piano/programma, vale a dire *ex post*, ma si sviluppa insieme al piano/programma stesso, con cui interagisce e dialoga per

¹⁹ Dal secondo dopoguerra ad oggi la superficie forestale italiana è aumentata costantemente ed è passata da 5,6 a 11,1 milioni di ettari. Dal 1985 al 2015—nel periodo intercorso tra il primo e ultimo inventario forestale nazionale, condotti dall'ex Corpo Forestale dello Stato - le foreste hanno avuto un incremento pari al 28%, passando da 8.675.100 ettari a 11.110.315 ettari, in una graduale e costante espansione. La percentuale di territorio coperta da boschi ha raggiunto il 38%, un valore superiore a quella di due paesi "tradizionalmente" forestali come la Germania (31%) e la Svizzera (31%).

²⁰ Cfr. C. PINOZZI-V. PISTALLI-S. FALOMI-E. GOLDFARINI, *Esperienze di applicazione della Direttiva: il progetto Vas in ambito internazionale* – in *www.fisnet.it*, 2009.

²¹ Per "Testo Unico Ambientale" (o, ancor più impropriamente, "Codice dell'ambiente") si intende il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, entrato in vigore nel suo testo storico il 29 aprile di quell'anno, il quale contiene le principali norme che regolano la disciplina ambientale.

²² Per approfondimenti sulla sinergia tra sviluppo sostenibile e ambiente v. G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2020

consentire di raggiungere le finalità che si propone, ovvero perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

La giurisprudenza più recente si è espressa sull'importanza della VAS e ha rilevato che «la valutazione ambientale strategica, quale strumento di tutela dell'ambiente, va effettuata in tutti i casi in cui i piani abbiano impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. L'impatto significativo non è quello caratterizzato da connotazioni negative in termini di alterazioni delle valenze ambientali, ma è quello ricavabile dalla definizione di impatto ambientale contenuto alla lettera c) dell'art. 5 D.Lv.152\06 quale alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, (...), per cui la valutazione ambientale strategica va eseguita in tutti i casi di interazione (anche positiva) tra l'attività pianificatoria e le componenti ambientali»²³.

La Valutazione Ambientale Strategica, sulla scorta degli interventi giurisprudenziali, è stata qualificata come una valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi, finalizzata all'assunzione - attraverso l'analisi di tutte le possibili alternative pianificatorie - di determinazioni integrate e sistematiche di carattere ambientale, territoriale, sociale ed economico. Proprio per questo motivo l'Autorità giudiziaria ha ribadito che «la V.A.S. si realizza in fase di elaborazione del piano mediante la redazione di un rapporto ambientale che deve considerare lo stato dell'ambiente attuale del territorio interessato e le sue alterazioni in presenza e non del provvedimento da valutare, confrontato anche con possibili alternative strategiche, localizzative e tecnologiche».

Alla luce di queste considerazioni, la VAS può essere "utilizzata" per ottimizzare ogni tipo di pianificazione rispetto agli obiettivi di sostenibilità. Questi ultimi possono essere raggiunti solo attraverso decisioni ed azioni ispirate al principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile.

²³ Tar Sicilia, Sez. I, 1 settembre 2011, n. 2152. Il Tar, ha evidenziato che «la valutazione di tipo strategico si propone di verificare che gli obiettivi individuati nei piani siano coerenti con quelli propri dello sviluppo sostenibile, e che le azioni previste nella struttura degli stessi siano idonee al loro raggiungimento. Pertanto, a prescindere dalla qualificazione dell'atto di pianificazione in termini di piano urbanistico - territoriale o di piano paesaggistico, esso va comunque previamente assoggettato a valutazione ambientale strategica».

L'art. 3²⁴ della direttiva in esame definisce l'ambito di applicazione della stessa ed in particolare i piani ed i programmi cui applicare tale valutazione: si tratta di piani e programmi 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 e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o, comunque, la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA e a Verifica di assoggettamento.

La direttiva ha concesso agli Stati Membri il potere discrezionale di ampliare l'elenco dei settori cui devono fare riferimento i piani ed i programmi da sottoporre a valutazione ambientale, sempre con l'obiettivo di produrre effetti significativi sull'ambiente.

La VAS si presenta come un endoprocedimento, interno all'Amministrazione che adotta il piano/programma e, pertanto, è il soggetto preposto ad avviarla, parallelamente allo stesso piano/programma. È importante ribadire che l'indirizzo individuato dalla Direttiva 2001/42/CE è in linea con quello previsto dal Protocollo di Kyiv, in quanto si riconosce che la Valutazione Ambientale Strategica deve avere un ruolo importante nella preparazione e nell'adozione di piani, programmi ed anche nella programmazione e nella legislazione, al fine di rafforzare ulteriormente l'analisi sistematica degli effetti ambientali significativi²⁵.

Sulla natura della VAS si è espresso anche il Consiglio di Stato, affermando che «la VAS, (...), secondo l'opinione preferibile non è un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla pianificazione, ma è un passaggio endo-procedimentale di esso, che si concretizza in un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima»²⁶.

Il Consiglio di Stato ha, altresì, affermato che la VAS è una valutazione di compatibilità ambientale relativa ai piani e programmi e non ai singoli progetti,

²⁴ L'art. 3 stabilisce che viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, a) che sono 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, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE.

²⁵ K. INGOLIA, *Foreste e Filiera forestali*, Key editore, 2019.

²⁶ C.d.S., Sez. II, 1 settembre 2021, n. 6152.

per i quali il legislatore ha già previsto il diverso strumento della VIA, costituendo di fatto, in giurisprudenza, *jus receptum*²⁷.

La valutazione si rende necessaria in armonia con il principio di precauzione²⁸ direttamente discendente dal Trattato UE che, per ciò solo, costituisce criterio interpretativo valido in Italia, a prescindere da singoli atti di recepimento delle direttive in cui esso si compendia²⁹. L'applicazione del principio di precauzione comporta che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali³⁰.

A sottolineare l'importanza di questo strumento e della sua applicazione concreta, indipendentemente dall'estensione dell'area, si è espressa la Corte Costituzionale rilevando che: «la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata

²⁷ C.d.S., Sez. IV, 4 dicembre 2009, n. 7651 e Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446. Nel dettaglio, il Consiglio di Stato ha affermato che la VAS è volta a garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale. Una valutazione effettuata sulle singole realizzazioni progettuali (come avviene per la VIA), non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio.

²⁸ Secondo il "principio di precauzione" si fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione. Per approfondimenti si veda Tar Lazio Roma, Sez. II *bis*, 20 gennaio 2012, n. 665 secondo cui «la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato UE».

²⁹ Tar Lombardia, Sez. III, 28 aprile 2016, n. 829. Il Tar ha rilevato che «La VAS è un istituto che si ispira ai principi comunitari della prevenzione, della precauzione, dello sviluppo sostenibile e di integrazione nell'ambito dell'elaborazione e adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione. Si tratta di un mezzo preventivo di tutela dell'ambiente, in quanto volto a garantire che "gli effetti dell'attuazione dei piani e dei programmi ... siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione» (cfr. 4° considerando della Direttiva 2001/42/CE).

³⁰ In tal senso Tar Lazio Roma, Sez. II *bis*, 20 gennaio 2012, n. 663.

significatività dell'impatto sull'ambiente e che detti interventi possono produrre»³¹.

2. La VAS nella normativa nazionale dopo il D.L. semplificazioni bis e il D.L. 152/2021

2.1 Lo screening e lo scoping

Il processo di Valutazione ambientale strategica comprende diverse fasi che sono di seguito elencate e nel prosieguo meglio descritte:

1. la verifica di assoggettabilità (*screening*), esclusivamente nell'ipotesi in cui il piano/programma non è ricompreso tra quelli indicati come obbligatori;
2. la definizione dell'ambito di influenza del programma e della portata delle informazioni (*scoping*);
3. elaborazione del rapporto ambientale e la sintesi non tecnica;
4. elaborazione della dichiarazione di sintesi;
5. informazione sulla decisione;
6. monitoraggio;
7. verifica periodica ed eventuali azioni correttive.

Con l'avvio del processo di programmazione/pianificazione si intraprende l'orientamento e l'individuazione dei contenuti del programma.

Esclusivamente nell'ipotesi in cui il piano/programma non è ricompreso fra quelli per cui si prevede l'obbligatorietà del processo di VAS, deve essere avviata la verifica di assoggettabilità, al fine di individuare e valutare i requisiti per l'applicazione della VAS, e la sua eventuale interazione con le aree della Rete Natura 2000, zone SIC³² e ZPS³³.

Nel caso in cui si presentino zone che ricadono fra quelle della Rete Natura 2000, sarà infatti necessario verificare se quella determinata zona deve

³¹ Cort. Cost., 11 luglio 2014, n. 197.

³² I siti di interesse comunitario sono aree particolarmente adatte per la conservazione o il ripristino di habitat utili al mantenimento della biodiversità della flora e della fauna e sono sottoposti a norme prescrittive particolari da considerare in fase progettuale.

³³ Le zone di protezione speciale, sono zone di protezione poste lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, finalizzate al mantenimento ed alla sistemazione di idonei habitat per la conservazione e gestione delle popolazioni di uccelli selvatici migratori.

essere assoggettata a Valutazione di Incidenza (VINCA)³⁴ ed in questo caso si dovrà procedere all'avvio del processo di VAS anche per quel determinato piano/programma.

Si dovrà elaborare un rapporto ambientale preliminare per l'assoggettabilità a VAS con l'individuazione dell'autorità competente e la mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale nel termine di 30 giorni.

L'autorità competente³⁵, entro il termine di 90 giorni³⁶, dovrà effettuare una verifica e all'esito procedere alla pubblicazione del relativo provvedimento. I criteri per la verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 rispetto alle caratteristiche del piano o programma sono da individuare nella pertinenza dello stesso con l'integrazione delle considerazioni ambientali, in relazione alla promozione del processo di sviluppo sostenibile.

E' necessario, dunque, verificare in quale misura il piano o programma possa contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale. La verifica deve tenere conto della misura in cui l'intervento di pianificazione da realizzare possa influenzare altri piani, compresi quelli gerarchicamente ordinati. Non possono essere trascurati i problemi ambientali in termini di impatto e di

³⁴ L'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" stabilisce, in quattro paragrafi, il quadro generale per la conservazione e la gestione dei Siti che costituiscono la rete Natura 2000, fornendo tre tipi di disposizioni: propositive, preventive e procedurali. In generale, l'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE è il riferimento che dispone previsioni in merito al rapporto tra conservazione e attività socio-economiche all'interno dei siti della Rete Natura 2000, e riveste un ruolo chiave per la conservazione degli habitat e delle specie ed il raggiungimento degli obiettivi previsti all'interno della rete Natura 2000. In particolare, i paragrafi 3 e 4 relativi alla Valutazione di Incidenza (VINCA), dispongono misure preventive e procedure progressive volte alla valutazione dei possibili effetti negativi, "incidenze negative significative", determinati da piani e progetti non direttamente connessi o necessari alla gestione di un Sito Natura 2000, definendo altresì gli obblighi degli Stati membri in materia di Valutazione di Incidenza e di Misure di Compensazione. Infatti, ai sensi dell'art.6, paragrafo 3, della Direttiva Habitat, la Valutazione di Incidenza rappresenta, al di là degli ambiti connessi o necessari alla gestione del Sito, lo strumento Individuato per conciliare le esigenze di sviluppo locale e garantire il raggiungimento degli obiettivi di conservazione della rete Natura 2000.

³⁵ L'Autorità procedente e l'Autorità competente per la VAS sono individuate all'interno dell'ente che procede nella formazione del piano in modo che siano ben distinte tra loro. In particolare, l'Autorità procedente è individuata all'interno dell'ente tra coloro che hanno responsabilità nel procedimento di formazione del piano, mentre l'Autorità competente per la VAS è individuata all'interno dell'ente nel rispetto dei requisiti e delle modalità previste dal punto 3.2 Allegati 1a-1b d.lgs. 152/2006.

³⁶ Così modificato dall'art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 108 del 2021, che converte il D.L. 77/2021, anche definito D.L. semplificazioni *bis*.

conseguenze che l'adozione di quel determinato programma/piano potrebbe comportare rispetto ai vincoli imposti dalla normativa europea.

Nella fase di verifica dell'assoggettabilità, è necessario valutare quali siano gli impatti dell'intervento di pianificazione che si vuole realizzare sulle aree interessate. Questa metodologia di intervento deve tenere conto della probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli stessi impatti. Fra le valutazioni da effettuare è necessario ricordare la misurazione dell'impatto di natura transfrontaliera e quello connesso con i rischi per la salute umana e l'ambiente. Va misurato il valore e la vulnerabilità dell'area in questione in relazione alle sue speciali caratteristiche naturali o del patrimonio, ed all'eventuale superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite all'utilizzo intensivo del suolo.

Infine, non va dimenticata la necessità di prendere atto dell'impatto su eventuali aree o paesaggi riconosciuti come protetti a livello nazionale, comunitario ed internazionale.

Fra gli aspetti da prendere in esame in questa fase di verifica dell'assoggettabilità, si ricordano:

- l'individuazione anticipata dei soggetti con competenza ambientale da consultare;
- le modalità di organizzazione delle consultazioni;
- la redazione del rapporto preliminare da sottoporre alla consultazione;
- l'adeguata informazione del pubblico rispetto agli esiti della verifica di assoggettabilità.

Con l'individuazione degli obiettivi, delle azioni e della tempistica di realizzazione si avvia il programma di VAS, in quanto è nella "fase dello scoping" che si indicano gli elementi del processo da avviare ed il relativo programma.

Nell'impostazione delle attività di valutazione ambientale dovrà essere predisposto il quadro di riferimento programmatico e, altresì, devono essere individuate le informazioni ambientali necessarie per la descrizione del contesto e deve essere impostata l'analisi degli effetti potenziali sulla base delle tipologie di intervento e dell'analisi delle alternative. Appare importante ricordare che devono essere realizzati eventuali focus tematici richiesti dalla peculiarità del programma, con riferimento, per esempio, ad aree di spiccata criticità o a strumenti di attuazione e priorità di finanziamento. Tutte le attività poste in essere devono portare alla definizione di una proposta di contenuti ed organizzazione del rapporto ambientale da sottoporre a consultazione.

La definizione dell'ambito di influenza e della portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale permette l'elaborazione del rapporto preliminare sui possibili impatti significativi dell'attuazione del programma. In questo contesto, non va dimenticato che bisogna procedere al completamento della mappatura dei soggetti ambientali coinvolti.

L'obiettivo da perseguire è quello di ottenere la massima sinergia ed integrazione tra le attività inerenti la programmazione e quelle relative alla valutazione.

Sarebbe opportuno predisporre un "diario del processo" da sviluppare lungo tutto il percorso della valutazione e nel quale indicare tutti i tavoli di concertazione strutturata da organizzare ed ogni altra forma di partecipazione dai Workshop, alle consultazioni attraverso questionari e attività, per esempio come il brainstorming. Questi momenti sono utili perché è possibile diffondere materiale informativo sugli obiettivi del piano/programma con l'illustrazione degli interventi previsti e della loro dimensione territoriale, con i conseguenti possibili impatti ambientali.

Per individuare la dimensione ambientale del piano/programma è necessario effettuare un'analisi di sostenibilità degli obiettivi generali rispetto agli obiettivi ambientali di riferimento che devono essere condivisi a diversi livelli.

Questi obiettivi devono essere analizzati rispetto al contesto ambientale in cui si va ad intervenire, in modo da consentire di rilevare le criticità ed i fattori di sensibilità rispetto ai fenomeni in atto sul territorio per delineare la capacità di carico di quel determinato territorio.

Il risultato della verifica di assoggettabilità, comprese le motivazioni, è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente³⁷.

2.2. Il rapporto ambientale

Nel rapporto ambientale si descrivono le attività condotte nella fase di elaborazione del piano, al fine di valutare gli effetti sull'ambiente e le modalità adottate per l'integrazione ambientale nel processo di piano/programma. Nella

³⁷ Il principio di trasparenza è stato introdotto proprio dalla legge n. 15/2005. Pertanto, il predetto principio stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato; in sintesi, la trasparenza contribuisce a rendere conoscibile l'azione amministrativa.

descrizione delle attività si procede ad illustrare i contenuti degli obiettivi principali del piano/programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi, unitamente agli aspetti dello stato attuale dell'ambiente e dell'evoluzione probabile in assenza del piano o programma stesso.

Per tale ragione, si procede ad esaminare le caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessanti e ogni problematica ambientale che sia pertinente al piano, comprese quelle relative ad aree di particolare rilevanza ambientale, ed in generale tutte le aree che ricadono nella Rete Natura 2000.

Si continua, successivamente, all'individuazione di tutti gli obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale pertinenti al piano, in modo che se ne possa tenere conto nella preparazione dello stesso.

In particolare, il rapporto ambientale fornisce un quadro delle priorità ambientali e delle criticità connesse con l'attuazione del programma, individuando i criteri per la valutazione ambientale in fase attuativa. Nel rapporto ambientale emerge, in definitiva, in modo chiaro cosa si decide e quale sia lo scenario di riferimento unitamente alla natura del piano con riguardo al livello strategico degli obiettivi, alla priorità di finanziamento, alle macrotipologie di interventi, ai meccanismi di attuazione e modalità di gestione, e sul piano attuativo anche in relazione alla scelta degli interventi, e alla relativa localizzazione.

Insieme al rapporto ambientale si procede all'elaborazione anche della sintesi non tecnica che individua i contenuti ambientali del programma, vale a dire gli elementi della valutazione e la sua struttura.

In questa sede, sono posti in rilievo gli aspetti di seguito indicati:

1. le dimensioni ambientali critiche emergenti dall'analisi di contesto;
2. contenuti principali del programma e misure di mitigazione associate;
3. sintesi delle valutazioni delle alternative e valutazione degli scenari;
4. elementi da tenere sotto controllo nella fase di attuazione.

Una volta approvato il piano/programma si procede alla sua revisione alla luce del parere motivato e, una volta elaborata la dichiarazione di sintesi, il piano/programma potrà essere trasmesso all'organo competente per la relativa approvazione.

A tal fine, si procede alla pubblicazione³⁸ del piano/programma, unitamente al parere motivato, alla dichiarazione di sintesi e alle misure del monitoraggio nel sito web dell'autorità competente e dell'autorità procedente. La proposta di piano o programma e il rapporto ambientale sono altresì messi a disposizione dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico interessato affinché questi abbiano l'opportunità di esprimersi³⁹.

2.3. Consultazione, valutazione e approvazione della VAS

L'avviso al pubblico di cui all'articolo 13, comma 5, lettera e), contiene almeno:

- a) la denominazione del piano o del programma proposto, il proponente, l'autorità procedente;
- b) la data dell'avvenuta presentazione dell'istanza di VAS e l'eventuale applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 32⁴⁰;
- c) una breve descrizione del piano e del programma e dei suoi possibili effetti ambientali;
- d) l'indirizzo web e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente o dall'autorità procedente nella loro interezza;
- e) i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico;
- f) l'eventuale necessità della valutazione di incidenza a norma dell'articolo 10, comma 3⁴¹.

Entro il termine di quarantacinque giorni⁴² dalla pubblicazione dell'avviso, chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, in formato elettronico, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

Successivamente l'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la

³⁸ Articolo 13, comma 5, lettera e), d.lgs. 152/2006.

³⁹ Così modificato dall'art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 108 del 2021, che converte il D.L. 77/2021, anche definito D.L. semplificazioni *bis*.

⁴⁰ Condizioni transfrontaliere.

⁴¹ Art. 14, d.lgs. 152/2006.

⁴² Così modificato dall'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 152 del 2021, disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

documentazione presentata, nonché le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati nelle modalità predette, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere di cui al medesimo articolo 32 ed esprime il proprio parere motivato entro il termine di quarantacinque giorni⁴³ a decorrere dalla scadenza di tutti i termini di cui all'articolo 14.

In conclusione, il piano o programma ed il rapporto ambientale, insieme con il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, sono trasmessi all'organo competente all'adozione o approvazione del piano o programma. La decisione finale è pubblicata sui siti web delle autorità interessate indicando la sede ove si possa prendere visione del piano o programma adottato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria.

La fase di attuazione del piano/programma nel processo VAS impone di essere coerenti con quanto stabilito nel programma, nel rapporto ambientale e nella dichiarazione di sintesi e, quindi, è necessario individuare i temi ambientali prioritari sui quali concentrare l'attenzione⁴⁴.

3. La VAS applicata ad un Piano di indirizzo forestale

Il Piano di indirizzo Forestale (PIF)⁴⁵ costituisce uno strumento di analisi e di indirizzo per la gestione dell'intero territorio forestale assoggettato al piano secondo le indicazioni della normativa regionale di riferimento.

⁴³ Così modificato dall'art. 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 152 del 2021, disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

⁴⁴ Art. 18, d.lgs. 152/2006.

⁴⁵ Più nel dettaglio, i Piani di Indirizzo Forestale sono strumenti di pianificazione settoriale concernente l'analisi e la pianificazione del territorio forestale, necessari alle scelte di politica forestale, quindi attuativi della pianificazione territoriale urbanistica con valenza paesistico-ambientale, di raccordo tra la pianificazione forestale e la pianificazione territoriale e di supporto per le scelte di politica forestale. A tal proposito è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 dicembre 2021 n. 289, il Decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 28 ottobre 2021 adottato di concerto con il Ministero della Cultura ed il Ministero della Transizione Ecologica, con il quale sono adottate le Disposizioni per l'adozione dei criteri minimi nazionali per l'elaborazione dei piani forestali di indirizzo territoriale e dei piani di gestione forestale, le cui disposizioni riguardano i piani forestali di indirizzo territoriale, il piano di gestione forestale, gli strumenti equivalenti e gli elaborati cartografici.

Si tratta di un piano di programmazione di livello subordinato rispetto al Piano Forestale generale e rappresenta un documento di raccordo fra la pianificazione forestale e quella territoriale⁴⁶.

Si ritiene opportuno prenderlo in esame in quanto costituisce un supporto per la definizione delle priorità nell'erogazione di incentivi e contributi e per l'individuazione delle attività selvicolturali da svolgere.

Nella Regione Lombardia, ad esempio, il PIF è stato richiesto quale documento di programmazione per la Comunità montana Alta Valtellina, in quanto la normativa regionale prevede che nei parchi regionali il Piano in questione sostituisca il piano di attuazione di settore boschi⁴⁷. Il Piano in questione viene richiamato dalla Legge Regionale n. 12/2005⁴⁸, in quanto si tratta di un piano di settore dei boschi per il territorio di competenza e per tale motivo deve essere sottoposto a valutazione ambientale strategica.

Dall'esame del documento di *scoping* e del rapporto ambientale predisposto per la Comunità montana Alta Valtellina in esecuzione della normativa regionale in materia di VAS per piani e programmi di competenza regionale, provinciale e comunale si rilevano tre macro-obiettivi posti a fondamento dell'attività di valorizzazione della risorsa forestale:

- 1) conservazione e ricostruzione dei valori ambientali e paesaggistici;
- 2) sostegno all'economia forestale e apicoltura;
- 3) valorizzazione delle risorse umane in ambito silvo-pastorale.

La risorsa forestale, infatti, possiede valori ambientali propri e concorre alla qualificazione del valore ambientale e paesistico del territorio cui appartiene⁴⁹. Gli obiettivi generali si declinano per meglio essere perseguiti in obiettivi specifici tra loro apparentemente contrastanti, ma in realtà rispondenti all'articolazione del territorio ed alle diverse criticità che esso esprime.

Gli obiettivi specifici individuati nell'ottica del perseguimento dei valori di sostenibilità ambientale sono di seguito riportati:

- 1) conservazione della superficie forestale;

⁴⁶ Tra gli altri v. A. GIRATANI, *La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2018.

⁴⁷ Legge Regionale n. 31/2008, Testo Unico delle Leggi Regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale.

⁴⁸ Anche definita Legge per il governo del territorio.

⁴⁹ T. SITZIA, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali: il paesaggio, i beni (e i boschi), e gli interventi da concordare*, in *Forest@*, 2020, pp. 63 ss.

- 2) miglioramento della foresta – selvicoltura;
- 3) sostegno all'alpicoltura e conservazione del pascolo;
- 4) risanamento della foresta e del paesaggio;
- 5) prevenzione e cura delle fitopatologie;
- 6) sostegno alla selvicoltura naturalistica e alla filiera bosco-legno;
- 7) razionalizzazione nella concessione di contributi;
- 8) razionalizzazione della pianificazione assestamentale.

Il Piano di indirizzo forestale della Comunità Montana Alta Valtellina⁵⁰ individua gli obiettivi da perseguire in coerenza con il Piano Territoriale di coordinamento provinciale adottato dalla Provincia di Sondrio e con le scelte del Piano Forestale Regionale.

La disamina dell'esempio riportato ci permette di rilevare quanto sia importante che ciascun Piano/programma a livello regionale sia sottoposto a Valutazione ambientale strategica, seppur complessa ed articolata in molti casi, a causa delle ricadute non soltanto dirette ma anche indirette.

Fra le ricadute indirette si può annoverare l'assenza di riferimenti in termini di sostenibilità ambientale delle scelte da adottare negli atti di competenza provinciale e comunale. La conservazione della foresta e dei suoi spazi deve essere ritenuta fattore fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di tutela idrogeologica e del paesaggio in coerenza con gli obblighi normativi e gli impegni internazionali in materia di conservazione delle risorse forestali e di controllo delle emissioni di CO₂⁵¹. Il rigore nel perseguire questo obiettivo deve essere mediato dalla necessità di soddisfare altre esigenze rispondenti a logiche di carattere ambientale⁵².

4. Primi risultati dell'attuazione della VAS applicata ai piani forestali: una proposta di sviluppo del "modello zero"

Dal lavoro condotto si è rilevato che in materia di Valutazione Ambientale Strategica sono state elaborate nel corso degli anni differenti linee

⁵⁰ <https://www.cmav.so.it/piano-di-indirizzo-forestale>

⁵¹ Cfr. N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, III ed., Giappichelli, Torino, 2020.

⁵² Per approfondimenti cfr. I. CARPINELLI, *La Strategia forestale nazionale manca di risorse dedicate*, in *Canale Energia*, 2021

guida, che forniscono un valido supporto pratico per superare gli eventuali ostacoli operativi per la messa in atto del processo in questione.

Deve, tuttavia, rilevarsi che attualmente non esiste uno strumento di riferimento che rappresenti una guida concreta ed immediata. Per questo motivo, sarebbe opportuno predisporre un modello che costituisca una sorta di formulario di riferimento, un manuale operativo, al fine di rendere più agevole l'approccio al processo di Valutazione Strategica⁵³.

La predisposizione di questo strumento, seppure nella sua immediata semplicità, rappresenterebbe dunque un primo riferimento concreto per quei soggetti che sono chiamati ad avviare un processo di Valutazione e potrebbe costituire un valido supporto per indirizzare la scelta del soggetto preposto all'attuazione del processo di Valutazione e renderla quanto più possibile consapevole del valore che la stessa possiede ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Come già rilevato, la VAS intesa come appesantimento burocratico⁵⁴ di un piano/programma non permette di valorizzare a pieno le potenzialità del processo stesso di valutazione strategica⁵⁵. La predisposizione di schede-format come modello di riferimento potrebbe a prima vista risultare poco rilevante per la semplicità che le caratterizza, però nell'applicazione concreta potrebbero rappresentare uno strumento di semplificazione per l'avvio del processo di Valutazione. Ciò in quanto l'utilizzo del territorio, risorsa non rinnovabile e assai limitata, dev'essere sempre più oculato al fine di preservare la funzionalità degli ecosistemi, la biodiversità in tutte le sue manifestazioni. In considerazione, inoltre, della complessità e della diversità dei paesaggi italiani il modello proposto potrà avere un valore di riferimento generico in quanto le soluzioni devono essere ricercate caso per caso a seconda della natura dei luoghi interessati.

La predisposizione di un modello elementare di riferimento potrebbe costituire un elemento utile per la predisposizione di un Piano Forestale Generale, la cui redazione è di competenza delle Regioni, le quali per la realizzazione del

⁵³ R. VERHEEM-J.A.M.N. TONK, *Strategic Environmental Assessment: one concept, multiple forms*, in *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2000, pp. 177-182.

⁵⁴ Contrariamente a quanto affermato, con gli ultimi interventi legislativi quali il DL 77/2021 e il DL 152/2021, il legislatore ha introdotto strumenti di semplificazione e di maggiore celerità del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica. Per approfondimenti si rimanda al par. 6.

⁵⁵ R. GOODLAND-J.R. MERCIER, *The evolution of Environmental Assessment in the World Bank: from approval to results*, in *Environmental Management Series*, Paper No 67, World Bank, Washington, 1999.

processo di VAS si fanno supportare da soggetti istituzionali qualificati, come le Università e gli Enti con competenze ambientali, o altre figure tecniche specializzate. La disponibilità di un modello di riferimento renderebbe più agevole e veloce l'attuazione del processo di Valutazione con tutti i benefici che ne potrebbero derivare. Inoltre, la creazione di schede-format che siano indirizzate anche a soggetti istituzionali che operano direttamente sul territorio, quali i Comuni o le Comunità montane, amplificherebbe quindi i benefici in considerazione anche delle ridotte dimensioni dell'apparato amministrativo delle predette istituzioni.

5. Lo schema modello per gli operatori del settore: un'importante novità sperimentale

Uno strumento utile alla gestione delle diverse fasi attuative è rappresentato dalla messa a punto di una sorta di scheda-modello che gli operatori del settore potranno prendere in considerazione nella fase di avvio del processo di VAS in ambito forestale. Si ritiene, infatti, che le linee guida abbiano una portata generale e che, invece, sarebbe preferibile predisporre un modello base che fornisca un supporto più dettagliato al fine di sensibilizzare sull'importanza di un buon processo di valutazione strategica⁵⁶.

Le Linee guida adottate dall'ISPRA⁵⁷, dalle diverse Regioni (ARPA⁵⁸) e dal Ministero preposto, seppure dotate di una portata generale di alto livello, presentano, in relazione alla materia propriamente forestale, ampi margini di miglioramento. Dalle linee guida è possibile ricavare una serie di indicazioni metodologiche e operative per l'analisi e la caratterizzazione delle componenti ambientali pertinenti a piani/programmi di diversi settori e scale territoriali nell'ambito del contesto ambientale interessato dal medesimo piano/programma.

Sono organizzate per componenti ambientali⁵⁹: Acqua, Aria, Biodiversità, Fattori climatici, Paesaggio e Beni culturali, Suolo, più una sezione dedicata alla caratterizzazione degli aspetti pertinenti all'analisi del contesto

⁵⁶ S. DELIPERI, *La Rete Natura 2000 e i siti di importanza comunitaria in Sardegna*, in *Quaderni di Diritto ambientale*, 2012.

⁵⁷ AA.VV., *Indicazioni operative a supporto della valutazione e redazione dei documenti della VAS*, ISPRA, Roma, 2015.

⁵⁸ E' l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (in acronimo ARPA) e rappresenta un ente della pubblica amministrazione italiana, costituito e operante in ogni Regione d'Italia.

⁵⁹ ISPRA, *Foreste e Biodiversità, troppo preziose per perderle*, 2020.

ambientale per la pianificazione urbanistica comunale e intercomunale. Seguendo le indicazioni fornite è possibile evidenziare per ciascuna componente, le criticità e/o “questioni peculiari” per l'ambito territoriale di influenza del piano/programma sulle quali lo stesso potrebbe incidere, agendo sui fattori d'impatto nonché direttamente sulla qualità ambientale, tenendo sempre in riferimento i principali obiettivi di sostenibilità ambientale.

In particolare, per la componente suolo viene riportato, nella pianificazione di riferimento per i settori antropici, il piano forestale, utile per l'acquisizione di informazioni per la caratterizzazione del territorio. Infatti, la copertura forestale svolge, tra le altre, la funzione di protezione idrogeologica ed il suo stato quali-quantitativo rappresenta una condizione determinante, affinché tali funzioni possano essere svolte al meglio nel tempo⁶⁰.

I dati più recenti mostrano un'espansione della superficie forestale a discapito principalmente delle aree agricole. Le foreste rivestono, infatti, un ruolo importante nel ciclo globale del carbonio. Esse rappresentano il bioma⁶¹ con la più alta densità di carbonio (da poche decine fino a diverse centinaia di tonnellate di anidride carbonica per ettaro) e il più diffuso sul pianeta, estendendosi su circa il 30% delle terre emerse del pianeta, ovvero anche fino ad un ulteriore 10%⁶².

Le foreste, oltre a rappresentare una significativa fonte di immagazzinamento di carbonio grazie ai loro diversi serbatoi (biomassa viva, morta e suolo), contribuiscono allo scambio di grandi masse di carbonio con l'atmosfera attraverso l'assorbimento di CO₂ con la fotosintesi, e il rilascio di CO₂⁶³ con la respirazione delle piante e del suolo oltre che con i vari tipi di “disturbo” cui sono soggette (incendi, uragani, attacchi di patogeni e parassiti, pascolo, prelievi legnosi e interventi selvicolturali). Tali funzioni possono essere analizzate mediante la quantità di carbonio fissata nei diversi serbatoi forestali (*carbon stock*), la variazione di stock di carbonio (*carbon sink*) e la quantità rilasciata (emissioni) per effetto di incendi, prelievi e mortalità naturale degli ecosistemi forestali nazionali.

⁶⁰ F. IOVINO, *Gestione forestale e tutela dal dissesto idrogeologico nei territori montani*, Accademia dei Georgofili, 2013.

⁶¹ Un bioma è un'ampia porzione di biosfera, individuata e classificata in base al tipo di vegetazione dominante, se terrestre, o alla fauna prevalente, se acquatica.

⁶² *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*, FAO, Rome, 2020.

⁶³ Cfr. M. MARCHETTI-R. MOTTA-D. PETTENELLA-L. SALLUSTIO-G. VACCHIANO, *Forests and forest-wood system in Italy: towards a new strategy to address local and global challenges*, in *Forest@*, 2018, pp. 41 ss.

È necessario, pertanto, rappresentare la variazione temporale e spaziale della copertura forestale per tipologia di foreste accompagnata dall'esame dei fattori correlati a tale analisi (es. incendi boschivi, attività antropiche e simili).⁶⁴ Gli incendi, oltre a comportare una sottrazione di copertura forestale, hanno anche effetti negativi sulle proprietà chimico-fisiche e biologiche dei suoli: infatti, sebbene la cenere depositata sul suolo sia ricca di nutrienti che possono migliorare la fertilità dei terreni, essa in realtà influisce negativamente sullo sviluppo radicale delle piante, poiché inibisce l'assorbimento dei nutrienti e, in ultima analisi, dopo un incendio aumenta il deflusso superficiale e, dunque, l'azione erosiva delle acque⁶⁵.

La descrizione dell'andamento del numero di incendi nel tempo, della superficie percorsa dal fuoco e delle aree di pericolo di incendio, costituisce pertanto un'informazione utile ai fini della caratterizzazione. Gli elementi richiamati saranno valorizzati al meglio nell'ipotesi in cui il Piano venga sottoposto a valutazione ambientale strategica, perché saranno esaminati tutti gli impatti che il medesimo piano potrà avere sul territorio di riferimento.

L'approfondimento dedicato al processo di valutazione strategica in ambito forestale appare abbastanza ridotto, seppur sempre maggiore è l'attenzione verso il patrimonio e gli ecosistemi forestali⁶⁶. Si rileva, infatti, che di recente si è diffuso maggiormente l'interesse per la Certificazione volontaria della gestione forestale, e l'osservazione di questo fenomeno porta alla conclusione che i processi di Valutazione Strategica non sempre rivestono l'importanza che dovrebbero avere.

Per "certificazione della gestione forestale" si intende una procedura di verifica riconosciuta e collaudata che conduca all'emissione, da parte di un

⁶⁴ C. REGA, *Valutazione Ambientale Strategica e governo del territorio. Questioni aperte e riflessioni a partire dal quadro normativo regionale*, in *Scienze Regionali*, 2007, pp. 69 ss..

⁶⁵ Per approfondimenti V. BACCIU, *Effetti ed impatti degli incendi*, in *sisef.org*, 2021. Si rileva che «gli effetti di primo ordine sono il diretto risultato del processo di combustione, delle condizioni precedenti l'evento e dell'ambiente circostante. Ne sono esempi il danneggiamento o la morte delle piante, il consumo di combustibile, la produzione di fumo e il riscaldamento del suolo. Gli effetti di secondo ordine, che si possono verificare in un periodo di tempo molto più lungo, dai giorni ai mesi fino ai decenni, sono il risultato indiretto del fuoco e di altri processi conseguenti come le condizioni climatiche generali, le interazioni con possibili attacchi patogeni da parte di insetti, l'uso del suolo e la disponibilità di semi nel terreno. Esempi di effetti di secondo ordine sono i fenomeni erosivi, la dispersione del fumo e la successione vegetazionale».

⁶⁶ P. CORONA-A. MACRÌ-M. MARCHETTI, *Boschi e foreste in Italia secondo le più recenti fonti informative*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 2004, pp. 119 ss.

organismo indipendente, di un certificato che attesta che le forme di gestione boschiva rispondono a determinati requisiti di "sostenibilità". Un problema fondamentale nell'applicazione dei sistemi di eco-certificazione consiste proprio nella definizione dei criteri e degli indicatori della "gestione forestale sostenibile" (GFS)⁶⁷, ovvero di parametri quantitativi e qualitativi che permettano di valutare le performance ambientali e la sostenibilità dei sistemi di gestione forestale.

La Certificazione Forestale rappresenta, infatti, una sorta di sistema di accreditamento privato che tiene conto dell'intero processo di gestione forestale non solo dal punto di vista delle ricadute in termini di ecosistemi forestali, ma anche per gli aspetti più propriamente relativi alla gestione economico-sociale delle foreste. La diffusione della certificazione trova fondamento nei vantaggi che l'impresa forestale riesce a conseguire per diversi aspetti, da quelli socio-gestionali a quelli economici⁶⁸.

Per questo motivo, si è cercato di incentivare i sistemi di certificazione volontaria inserendoli anche nelle diverse Misure dei Piani di Sviluppo Rurale⁶⁹. Infatti, pur affermando che esiste una differenza fra la certificazione volontaria della gestione forestale e la VAS, si può ritenere che i due processi in questione abbiano un'anima comune che è rappresentata dall'esigenza di raggiungere una gestione sostenibile del patrimonio forestale. Tra le differenze preme ricordare da una parte l'obbligatorietà del processo di VAS, in quanto imposto dalla normativa in vigore e dall'altra la volontarietà della certificazione che le aziende, anche quelle di piccole dimensioni, possono decidere di conseguire. Ed ancora, da un lato gli attori della VAS sono Regioni, enti locali e, comunque, in genere amministrazioni pubbliche e dall'altro, invece, gli attori principali sono società, aziende e, quindi, solitamente soggetti privatistici.

L'osservazione del fenomeno della "certificazione volontaria" riveste una certa rilevanza, qualora si ponesse l'attenzione sull'importanza della

⁶⁷ Secondo la FAO, La gestione e l'uso delle foreste e dei terreni forestali in un modo e ad un ritmo che mantengano la loro biodiversità, produttività, capacità di rigenerazione, vitalità e il loro potenziale per svolgere, ora e in futuro, le loro funzioni ecologiche, economiche e sociali, a livello locale, nazionale e globale e che non provochino danni ad altri ecosistemi.

⁶⁸ P. CORONA, *Elementi di orientamento per la pianificazione forestale alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Roma, 2020.

⁶⁹ Il Programma di Sviluppo Rurale, o PSR, è il principale strumento operativo di programmazione e finanziamento per gli interventi nel settore agricolo, forestale e rurale sul territorio regionale. Attraverso l'operato delle Regioni, infatti, il PSR permette a ogni Stato membro dell'Unione Europea di utilizzare le risorse economiche che l'Unione stessa mette a disposizione in ambito agricolo e rurale.

sensibilizzazione circa le ricadute positive che lo strumento prezioso della Valutazione Strategica potrebbe avere per il patrimonio forestale⁷⁰.

6. Conclusioni

Il patrimonio forestale per le sue molteplici funzioni protettive, produttive e ricreative è un bene di grandissimo valore che assume un'importanza tale da renderlo inestimabile, capace di produrre enormi benefici, duraturi nel tempo e i cui frutti e vantaggi possono essere goduti dalle generazioni future.

Si tratta di un patrimonio che per le caratteristiche intrinseche che lo contraddistinguono non può essere ricostituito in un arco temporale ridotto sia con riferimento alla multifunzionalità ambientale che alla funzione economico produttiva.

In tal senso, la Corte Costituzionale con sentenza n. 105 del 2008⁷¹ ha affermato che i boschi e le foreste, intese come unico bene della vita, costituiscono due beni giuridici distinti e come tali determinanti una posizione di diritto soggettivo e conseguente interesse legittimo: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso.

⁷⁰ M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-LAW. Forestry Law and Food Law*, Giappichelli, 2021.

⁷¹ Secondo la Corte: «caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità-ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque, affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico-produttiva del bosco stesso (sull'esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, vedi sentenza n. 378 del 2007). Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore "primario" (Sentenza Corte Costituzionale n. 151 del 1986), ed "assoluto" (sentenza Corte Costituzionale n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò, peraltro, non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente, come peraltro sembra riconoscere la stessa Regione Veneto, alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della "sostenibilità degli ecosistemi forestali"».

La Corte specifica che il patrimonio forestale, come sopra definito, costituisce un bene giuridico di valore primario ed assoluto, nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, rappresenta un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza.

Questa qualificazione consente alle Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze garantite dalla Costituzione, la possibilità di stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate. Quanto sopra esposto determina l'individuazione di un limite alla competenza regionale posto dallo Stato a tutela dell'ambiente, per cui la funzione normativa delle Regioni può essere esercitata, soltanto, nel rispetto del principio della sostenibilità degli ecosistemi forestali. I distinti concetti di "multifunzionalità ambientale del bosco" e di "funzione economico produttiva sottoposta ai limiti della ecosostenibilità forestale", concepiti dalla giurisprudenza costituzionale nell'esercizio della funzione di indirizzo legislativo, sono del resto ribaditi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

Questo ruolo sul piano internazionale è confermato, tra l'altro, dalla Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità che ha prodotto la "Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta". Sempre a livello internazionale e nell'ottica di intervento multifunzionale, assumono un ruolo determinante anche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici insieme alla Convenzione contro la desertificazione (UNCCD), il Protocollo di Kyoto e l'Agenda 2030.

Sul piano europeo, questo ruolo strategico del patrimonio forestale è ribadito anche in materia di habitat naturali con la costituzione di una "Rete ecologica europea coerente" denominata "Natura 2000" e dagli indirizzi forniti dal "Piano d'azione per le foreste" dell'Unione Europea. In questo quadro, dovrebbe assumere un ruolo strategico la metodologia propria della Valutazione Ambientale Strategica che potrebbe supportare la gestione forestale sostenibile e valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.

A conferma del ruolo fondamentale che rivestono l'ambiente e le foreste, il Parlamento italiano in data 8 febbraio 2022 ha approvato la proposta di legge

costituzionale che modifica due articoli della Carta, il 9 ed il 41⁷². In seguito alla modifica, il nuovo articolo 9 recita: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L'articolo 41 pone, invece, importanti limiti all'iniziativa economica privata stabilendo che: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Premesso quanto sopra esposto, è evidente come il legislatore italiano abbia compreso a pieno l'importanza dell'ambiente, delle foreste e della biodiversità nel nostro ordinamento, dedicando a questi maggiore attenzione e idonei strumenti di tutela⁷³.

Le considerazioni circa il ruolo strategico del patrimonio forestale e degli ecosistemi forestali sono uno dei fondamenti del progetto di ricerca condotto, che ha inteso dare evidenza dello stato dell'arte in ordine all'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica in materia forestale, al fine di fornire un focus sulla materia e successivamente evidenziarne le potenzialità in termini di tutela dell'ambiente e di sviluppo sostenibile.

La portata scientifico-culturale internazionale ed europea della Valutazione ambientale strategica propende per una concezione di processo, a supporto delle pubbliche decisioni, piuttosto che di un procedimento relativo agli iter di approvazione degli strumenti pubblici di programmazione e pianificazione. Gli strumenti come la VAS concorrono, insieme al quadro di norme e regole specifiche dell'area di intervento, ad attuare gli obiettivi di sostenibilità ambientale della pianificazione strategica territoriale. Gli ultimi decenni hanno

⁷² Il testo, alla seconda lettura alla Camera, è passato con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Il Senato lo aveva approvato con la maggioranza dei due terzi lo scorso 3 novembre, di conseguenza, entra subito in vigore e non è sottoponibile a referendum.

⁷³ Per parte della dottrina (CELOTTO) l'inserimento della tutela dell'ambiente e della biodiversità nella Costituzione consiste in una rivoluzione copernicana del diritto ambientale. A conferma di quanto detto, e in considerazione del momento storico che il nostro Paese sta vivendo, il Parlamento ha deciso di dedicare tempo alla questione ambientale e di adeguarsi, almeno in parte, agli altri Stati europei.

evidenziato che il valore ambientale rappresenta ormai, all'interno della pianificazione, un aspetto sempre più di impatto, seppur non sempre strategico rispetto alle politiche pubbliche ed ai processi di pianificazione, in relazione agli aspetti di sostenibilità e qualità ambientale, in linea con le trasformazioni del territorio che impongono sempre più elevati livelli di sostenibilità ambientale nelle scelte di pianificazione territoriale.

Questo permetterebbe di accedere con più facilità ai diversi programmi a sostegno degli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti per il Settore Agricoltura e Foreste, anche nell'ambito del Programma Horizon 2020⁷⁴, che individua i tre specifici settori di azione a seguire riportati: *Sustainable Food Security* (SFS), *Rural Renaissance* (RUR), *Bio-Based Innovation* (BB). In ordine alla stretta correlazione tra gli interventi in materia di VAS applicata ai piani forestali e l'impatto che ogni eventuale intervento, in questo settore, determina sulle tematiche climatiche, potrebbe ritenersi che i settori di azione da prendere in riferimento per il Programma Horizon 2020, siano anche le attività di ricerca ed innovazione dell'economia circolare, dei servizi per il clima, delle soluzioni *nature-based o raw materials*.

Un approccio metodologico utile potrebbe essere quello di istituire nell'ambito del Tavolo permanente "VAS Stato – Regioni – Province Autonome", una sezione dedicata, esclusivamente, alla materia delle "Foreste e Aree Ambientali sottoposte a vincoli", in cui partendo dalla normativa vigente, non solo a livello nazionale ma anche regionale, sia possibile individuare una serie di *best-practices* da utilizzare come modello per ogni tipologia di

⁷⁴ Sul punto si evidenzia che il 15 marzo 2021 la Commissione europea ha lanciato il Piano strategico di Horizon Europe con gli orientamenti strategici per gli investimenti per ricerca e sviluppo verso una Europa green e climaticamente neutra. Horizon Europe è il programma europeo che finanzia dal 2021 al 2027 progetti di ricerca e sviluppo e che ha sostituito lo storico Horizon 2020. Il nuovo programma di ricerca e innovazione Horizon Europe ha un budget di 95,5 miliardi di euro (5,4 dei quali provengono da Next Generation Eu) e la Strategia approvata dalla Commissione detta gli orientamenti per determinare gli investimenti nei primi quattro anni del programma (2021-2024). Secondo il Piano strategico i finanziamenti in ricerca e innovazione contribuiranno alle priorità dell'Unione europea tra le quali il raggiungimento di una Europa climaticamente neutra. Fondamentale, per la Commissione che i finanziamenti ai progetti di ricerca e sviluppo di Horizon Europe contribuiscano a ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità dell'Europa e gestire in modo sostenibile le risorse naturali, nonché a fare dell'Europa la prima economia circolare, climaticamente neutra e sostenibile. I primi inviti a presentare proposte nell'ambito di Horizon Europe saranno lanciati nella primavera 2021. La proposta di regolamento su Horizon Europe ha ricevuto il via libera dal Consiglio Ue il 16 marzo 2021 e ad aprile dovrebbe arrivare il via libera definitivo del Parlamento Ue. Il regolamento si applicherà retroattivamente dal 1° gennaio 2021.

piano/programma nella materia specifica. Una volta individuati dei modelli di riferimento, sarebbe opportuno procedere alla formulazione di orientamenti di dettaglio per ogni tipologia di piano/programma da prendere come punto di riferimento nel settore forestale, in cui si riscontra una maggiore carenza. La predisposizione di schede di riferimento rappresenterebbe una guida operativa più concreta e, quindi, di maggiore o, comunque, diversa utilità pratica rispetto alle linee – guida ad oggi consultabili, in quanto potrebbe costituire un supporto più circoscritto e dettagliato da tenere come punto di riferimento, anche per altre tipologie di interventi o di misure. L'obiettivo da perseguire alla luce dello stato dell'arte circa il processo di Valutazione Strategica è quello di potenziare questo strumento, cercando di consentire di sfruttare al meglio le potenzialità che riveste rispetto al conseguimento di obiettivi di sostenibilità a tutela degli ecosistemi forestali.

L'attività di ricerca condotta è stata indirizzata all'individuazione della reale messa in atto delle potenzialità insite nel processo di Valutazione Strategica e, una volta constatato e verificato che, soprattutto in materia forestale, ed in particolare a livello regionale, la VAS è percepita come un appesantimento burocratico ed amministrativo, provare ad individuare soluzioni ed alternative per valorizzare un processo, che racchiude in sé un valore enorme allo stato attuale ancora da sviluppare, nell'ottica primaria dello sviluppo sostenibile.

Con gli ultimi interventi legislativi, tra cui figurano il D.L. semplificazioni *bis* (77/2021) e il D.L. *governance* (152/2021), il legislatore ha cercato, infatti, di semplificare l'attività amministrativa e di velocizzare il più possibile l'attuazione di questo importante istituto nel nostro ordinamento.

Attraverso questi interventi legislativi il Governo persegue il compito di rispettare i punti e il cronoprogramma degli obiettivi fissati con il PNRR, garantendo la precedenza a quelli che devono essere conseguiti entro la fine del 2021.

In particolare, con il D.L. *governance* il legislatore si è posto l'obiettivo di dimezzare i tempi relativi alla fase di consultazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani e programmi che hanno impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale delle opere⁷⁵. Le tempistiche individuate, salvo quanto diversamente “comunicato dall'autorità competente”, passano da 90

⁷⁵ Tra questi, ad esempio, il Piano rifiuti, il Piano qualità dell'aria, il Piano nazionale degli Aeroporti e i diversi Piani urbanistici.

a 45 giorni (ovvero, la consultazione dovrà concludersi entro 45 giorni dall'invio del rapporto preliminare). Da questo ne potrà derivare un beneficio soprattutto per le imprese proponenti i progetti, tenuto conto dei tanti anni che spesso intercorrono dalla progettazione all'entrata in esercizio di una infrastruttura, per la maggior parte impegnati nell'iter burocratico richiesto dalla progettazione e, laddove necessario in base al tipo di opera da realizzare, nelle fasi di valutazione ambientale e autorizzative.

Tra le altre semplificazioni della disciplina VAS contenute nel D.L. n. 152/2021 si ritrova la facoltà dell'autorità competente di selezionare, oltre che di individuare, i livelli di dettaglio da inserire nel documento contenente la VAS, con il conseguente ampliamento del potere discrezionale dell'amministrazione cui spetta decidere sulla realizzazione delle opere.

Le norme di semplificazione sono essenziali anche nell'ottica del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, atteso il fatto che molte delle opere e degli impianti che potranno beneficiare dei finanziamenti previsti per l'attuazione del PNRR sono soggetti al rilascio della VAS: si tratta quindi in molti casi di rendere possibile l'accesso ai 191,5 miliardi di euro del c.d. *Recovery Fund*.

ABSTRACT

Katia Ingoglia, Valerio Di Stefano – *La Valutazione Ambientale Strategica applicata ai Piani forestali alla luce del D.L. semplificazioni bis e del D.L. 152/2021*

Il presente lavoro si è posto l'obiettivo di analizzare l'importanza della Valutazione Ambientale Strategica nel settore forestale. A conferma di quanto detto, l'Unione europea si è più volte espressa in materia sottolineando il ruolo strategico delle foreste in qualsiasi ecosistema. La tutela dell'ambiente e la salvaguardia della biodiversità, nonché delle foreste, intese come patrimonio fondamentale dello Stato, necessitano della VAS e di ogni altro strumento normativo e regolatorio esistente nel sistema sovranazionale e nazionale.

La ricerca svolta ha dimostrato che negli anni sono state create una serie di reti a tutela delle foreste, come la "Rete ecologica europea coerente" denominata "Natura 2000", e vari programmi di tutela previsti dal "Piano d'azione per le foreste" dell'Unione Europea. È evidente, dunque, che strumenti come la VAS o la VIA contribuiscano, unitamente al quadro di norme e regole specifiche del territorio di intervento, a realizzare gli obiettivi di sostenibilità ambientale, contenuti in importanti interventi normativi quali Agenda 2030, Green New Deal e la legge europea sul clima.

PAROLE-CHIAVE: *foreste; VAS; diritto ambientale e forestale; Piano d'azione per le foreste; Agenda 2030.*

Katia Ingoglia, Valerio Di Stefano – *The Strategic Environmental Assessment applied to the Forest Plans in the light of the D.L. simplifications bis and of the D.L. 152/2021*

This paper has set itself the objective of analysing the importance of Strategic Environmental Assessment in the forestry sector. In confirmation of what has been said, the European Union has repeatedly expressed itself on the subject, stressing the importance of forests in any ecosystem. The protection of the environment and the safeguarding of biodiversity, as well as forests, understood as a fundamental heritage of the State, require the SEA and any other legislative and regulatory instrument existing in the supranational and national system.

The research carried out has shown that over the years a series of networks have been created to protect forests, such as the "Coherent European ecological network" called "Natura 2000", and various protection programs provided for by the "Forest Action Plan" of European Union. It is therefore evident that instruments such as the SEA or the EIA contribute, together with the framework of specific rules and regulations of the intervention area, to achieve the objectives of environmental sustainability, contained in important regulatory interventions such as Agenda 2030, Green New Deal and European climate law.

KEYWORDS: *forests; VAS; environmental and forest law; Forest Action Plan; Agenda 2030.*