COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.4.2010
COM(2010)143 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

SULL'APPLICAZIONE E L'EFFICACIA DELLA DIRETTIVA 2003/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 MAGGIO 2003 CHE PREVEDE LA PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO NELL'ELABORAZIONE DI TALUNI PIANI E PROGRAMMI IN MATERIA AMBIENTALE E MODIFICA LE DIRETTIVE DEL CONSIGLIO 85/337/CEE E 96/61/CE RELATIVAMENTE ALLA PARTECIPAZIONEDEL PUBBLICO E ALL'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

1. INTRODUZIONE

La presente relazione è redatta dalla Commissione ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2003/35/CE (in appresso "la direttiva"). Questa direttiva mirava a contribuire al rispetto degli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus del 25.6.1998[1], in particolare per quanto riguarda i suoi articoli 6, 7 e 9, paragrafi 2 e 4.

L'articolo 5 stabilisce: "*Entro il 25 giugno 2009 la Commissione invia al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione ed efficacia della presente direttiva. Per integrare altre esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, a norma dell'articolo 6 del trattato e tenuto conto dell'esperienza acquisita negli Stati membri nell'applicazione della presente direttiva, detta relazione è corredata delle proposte di modifica della presente direttiva eventualmente necessarie. In particolare, la Commissione vaglierà la possibilità di estendere l'ambito d'applicazione della presente direttiva ad altri piani e programmi in materia ambientale.*"

Occorre rilevare che l'articolo 3 della direttiva ha modificato la direttiva concernente la valutazione di impatto ambientale (VIA). Tale direttiva, tuttavia, è stata oggetto di un'attenta analisi, anche per gli aspetti disciplinati dalla direttiva 2003/35/CE, i cui risultati hanno portato all'elaborazione della relazione del 23 luglio 2009[2]. L'articolo 4 della direttiva che modifica la direttiva 96/61/CE[3] sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) è stato, peraltro, formalmente abrogato al momento della codifica di quest'ultima. Questa abrogazione è di natura formale, nel senso che le disposizioni dell'articolo 4 e dell'allegato II sono state incorporate senza modifiche nella direttiva codificata. Con decisione del 2 marzo 2006[4], la Commissione ha elaborato un questionario relativo all'IPPC riguardante il periodo dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2008, riguardante anche gli aspetti contemplati dalla direttiva. La relazione sarà trasmessa alle altre istituzioni ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, della direttiva 2008/1/CE.

Di fronte a questa situazione, la Commissione ha deciso che la presente relazione doveva limitarsi ad esaminare l'applicazione e l'efficacia dell'articolo 2, in quanto gli aspetti relativi alla VIA erano già stati esaminati in occasione della stesura della relazione del 23 luglio 2009[5], e quelli relativi all'IPPC lo saranno nella prossima relazione. La presente relazione esaminerà anche le questioni concernenti la necessità o l'opportunità di presentare proposte di modifica e la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della direttiva a piani e programmi diversi da quelli elencati all'allegato I.

---

1 Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. A seguito della decisione del Consiglio del 17.2.2005 (2005/370/CE), GU L 124 del 17.5.2005, dal 17.5.2005 l'UE è parte di questa convenzione.

2 Relazione della Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA, COM(2009) 378 del 23.7.2009.

3 Direttiva 2008/1/CE del 15.1.2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata), GU L 24 del 29.1.2008.

4 Decisione della Commissione, del 2.3.2006, che introduce un questionario relativo alla direttiva 96/61/CE del Consiglio (2006/194/CE), GU L 70 del 9.3.2006, pag. 65.

5 I seguenti punti della relazione del 23 luglio 2009 riguardano la partecipazione del pubblico nell'ambito della VIA (ossia l'articolo 3 della direttiva 2003/35/CE): sezioni 2.2 e 3.3 e allegato 2.

2. PORTATA DELLA DIRETTIVA DI CUI ALLA PRESENTE RELAZIONE, OSSIA L'ARTICOLO 2 CONCERNENTE ALCUNI PIANI E PROGRAMMI IN MATERIA AMBIENTALE

L'articolo 2 della direttiva mira rendere pienamente operativo l'articolo 7 della convenzione di Aarhus; tale articolo prevede che: *Gli Stati membri provvedono affinché al pubblico vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi che devono essere elaborati a norma delle disposizioni elencate nell'allegato I.* Ai sensi dei paragrafi 4 e 5 dell'articolo 2 in questione, le regole ivi stabilite non si applicano né ai piani né ai programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale o adottati in caso di emergenze civili (paragrafo 4) né ai piani e programmi di cui all'allegato I per i quali è attuata una procedura di partecipazione del pubblico ai sensi della direttiva 2001/42/CE o della direttiva 2000/60/CE (paragrafo 5).

Fatte salve le esclusioni elencate qui di seguito, secondo l'allegato I nella sua versione del 2003, l'articolo 2 riguardava i piani e i programmi di cui a:

- l'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti;

- l'articolo 6 della direttiva 91/157/CEE relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose;

- l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;

- l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi;

- l'articolo 14 della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio;

- l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

Tuttavia, a fini di chiarezza e razionalizzazione, alcuni atti sono stati codificati e, d'altra parte, alcune direttive sono state adeguate al fine di rafforzare la protezione dell'ambiente.

Date le modifiche legislative intervenute, i piani e i programmi che sono o saranno interessati dall'articolo 2 della direttiva sono i seguenti:

- a partire dal 12 dicembre 2010, i piani di gestione di rifiuti di cui all'articolo 28 della direttiva 2008/98/CE[6]; in effetti, ai sensi dell'articolo 41 di tale direttiva, le direttive 2006/12/CE (che codifica la direttiva 75/442/CEE) e 91/689/CEE saranno abrogate a decorrere da questa data; fino ad allora, i piani di cui all'articolo 7 della direttiva 2006/12/CE e all'articolo 6 della direttiva 91/689/CEE sono soggetti a queste disposizioni;

[6] Direttiva 2008/98/CE del 19.11.2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3. Il considerando 40 menziona espressamente la partecipazione del pubblico richiesta dalla direttiva 2003/35/CE.

- i programmi d'azione di cui all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 91/676/CEE del Consiglio relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole;

- a partire dall'11 giugno 2010, i piani relativi alla qualità dell'aria di cui all'articolo 23 della direttiva 2008/50/CE[7]; in effetti, ai sensi dell'articolo 31 di questa direttiva, la direttiva 96/62/CE sarà abrogata solo a partire da questa data; fino ad allora, i piani di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 96/62/CE sono disciplinati da quest'ultima.

Per quanto riguarda i piani di gestione di cui all'articolo 14 della direttiva 94/62/CE[8], dato che "*un capitolo specifico per la gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, comprese le misure adottate conformemente agli articoli 4 e 5*" deve essere incluso nei piani di gestione dei rifiuti da formulare ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 75/442/CEE (diventata 2006/12/CE) (che saranno sostituti a partire dal 12.12.2010 dai piani di cui all'articolo 28 della direttiva 2008/98/CE), la partecipazione del pubblico per questo capitolo interviene nell'ambito dei piani.

A differenza dell'articolo 6 della direttiva 91/157/CEE che prevedeva espressamente l'elaborazione di programmi da parte degli Stati membri, la direttiva 2006/66/CE[9] che abroga quest'ultima con effetto a decorrere dal 26.9.2008, per conseguire gli obiettivi stabiliti opta per un approccio diverso, ossia accordi volontari tra le autorità competenti e i settori economici interessati (articolo 27). È solo in caso di mancato rispetto degli accordi che gli Stati membri devono attuare le disposizioni pertinenti mediante misure legislative, regolamentari o amministrative. I programmi inizialmente previsti dalla direttiva 91/157/CEE pertanto non esistono più.

3. ELEMENTI DI INFORMAZIONE EMERSI DALL'ESPERIENZA MATURATA

Gli elementi di informazione concernenti l'applicazione dell'articolo 2 risultano sia dall'esperienza della Commissione stessa sia dalle relazioni sollecitate degli Stati membri[10], anche se queste relazioni non erano previste nella direttiva.

- *Recepimento della direttiva, in particolare l'articolo 2*

---

7 Direttiva 2008/50/CE del 21.5.2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente, GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1.

8 Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003, dalle direttive 2004/12/CE e 2005/50/CE e, da ultimo, dal regolamento (CE) n. 219/2009.

9 Direttiva 2006/66/CE del 6.9.2006 relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE, GU L 266 del 26.9.2006. Ai sensi dell'articolo 28, la direttiva 91/157/CEE è stata abrogata a decorrere dal 26 settembre 2008.

10 A differenza della direttiva 2003/4/CE destinata ad adeguare la legislazione comunitaria alla Convenzione d'Aarhus sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la direttiva non prevede espressamente che gli Stati presentino alla Commissione una relazione sull'esperienza maturata in materia di applicazione. La Commissione ha peraltro ritenuto necessario ottenere gli elementi di informazione e di apprezzamento da parte loro. Con lettera del 29 luglio 2008 ha chiesto agli Stati di trasmetterle le loro osservazioni sulla base di una nota orientativa. Hanno risposto venti Stati membri, alcuni con notevoli ritardi rispetto al termine stabilito al 14 novembre 2008. I sette Stati membri che non hanno fornito i loro contributi sono: Finlandia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

Al momento dell'adozione della presente relazione, tutti gli Stati membri che hanno risposto hanno recepito nella loro legislazione nazionale – e a volte persino a livello regionale (Belgio e Austria) – la direttiva, in particolare il suo articolo 2. Alcuni Stati membri, in particolare la Francia, la Repubblica ceca e il Belgio, hanno recepito, perlomeno in parte, l'articolo 2 con l'adozione dei testi di attuazione della direttiva 2001/42/CE[11], comunemente nota come direttiva "Valutazioni ambientali strategiche" (VAS). Tra i sette paesi che non hanno risposto, d'altra parte, solo l'Irlanda non aveva ancora pienamente recepito questa direttiva nel suo ordinamento giuridico[12]. Questa constatazione tuttavia non vale per l'articolo 2.

Si può pertanto affermare che tutti gli Stati membri hanno adottato le misure necessarie per recepire nel loro ordinamento giuridico l'articolo 2.

- *Esperienza maturata dalla Commissione nell'applicazione dell'articolo 2*

A seguito degli adeguamenti legislativi intervenuti dopo l'adozione della direttiva[13], i piani e i programmi hanno riguardato e riguarderanno, a decorrere dalla fine del 2010, soprattutto i piani di gestione dei rifiuti e i piani relativi alla qualità dell'aria. Vista la loro natura e portata, la direttiva VAS, e non l'articolo 2, potrebbe in realtà sembrare uno strumento più adeguato per trattare questi aspetti, ivi compresa la partecipazione del pubblico. D'altro canto, all'articolo 6, la direttiva VAS prevede una partecipazione del pubblico di portata analoga a quella dell'articolo 2 della direttiva. L'esperienza maturata in alcuni Stati membri porta ad una considerazione analoga. In questa fase si delinea una tendenza. Alla luce degli sviluppi futuri si vedrà se questa tendenza si consolida e diventa una pratica diffusa.

Il nesso esistente tra i programmi di azione riguardanti la protezione delle acque contro l'inquinamento da nitrati e la direttiva VAS, e in particolare il suo articolo 3, è stato menzionato dal Consiglio di Stato del Belgio[14] in due domande di pronuncia pregiudiziale, di tenore identico. Al momento dell'adozione di questa relazione, queste cause, riguardanti il programma di gestione dell'azoto adottato dalla Regione vallone con decreto del 15.2.2007, sono ancora all'esame della Corte.

Gli elementi di informazione detenuti dalla Commissione sono stati integrati anche dalle relazioni richieste a tutti gli Stati membri. I contributi dei venti Stati membri che hanno risposto si fondano sulla nota orientativa allegata alla lettera della Commissione del 29 luglio 2008. Il livello di informazione e di dettaglio di questi contributi è molto disomogeneo. Per analizzare questi contributi la Commissione ha seguito la struttura di questa nota orientativa. D'altro canto, ha tenuto conto dei contatti avuti con gli esperti nazionali e le ONG per i sette Stati che non hanno risposto. Le osservazioni formulate dagli Stati che hanno risposto alla sua lettera non differiscono fondamentalmente dall'informazione di cui la Commissione dispone per i sette Stati che non hanno risposto.

Occorre sottolineare due aspetti concernenti l'esperienza a livello nazionale: gli effetti positivi e negativi dell'applicazione della direttiva e il suo utilizzo effettivo.

- *Effetti positivi e negativi dell'applicazione della direttiva*

---

11 Direttiva 2001/42/CE, del 27.6.2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30.

12 Sentenza della Corte del 16 luglio 2007, causa C-427/07.

13 Questi adeguamenti sono esaminati nella sezione 2.

14 Cause riunite C-105/09 e C-110/09, in corso.

Numerosi Stati affermano che, grazie alle regole concernenti la partecipazione del pubblico, il livello di informazione del pubblico sulle questioni ambientali, ivi comprese quelle legate ai piani e ai programmi, è notevolmente aumentato. È evidente anche una maggiore sensibilizzazione dei funzionari incaricati dell'elaborazione di progetti di piani o programmi e delle autorità politiche incaricate della loro adozione sulla necessità di sollecitare il parere del pubblico prima dell'approvazione di questi piani o programmi. Sembra tuttavia che le autorità locali debbano fare ulteriori sforzi in questo senso.

Rafforzando la consapevolezza sulle questioni e le poste in gioco, la consultazione del pubblico ha agevolato l'applicazione delle misure adottate e ha suscitato una maggiore fiducia nelle istituzioni coinvolte. In alcuni casi, le osservazioni del pubblico hanno portato ad una modifica delle soluzioni inizialmente previste e l'eliminazione o l'attenuazione di aspetti che destavano preoccupazione nella popolazione. A volte, grazie alla consultazione, le autorità pubbliche sono state informate di settori d'azione considerati prioritari dalla società civile e ne hanno tenuto conto al momento di ridefinire le priorità.

Alcuni commenti dimostrano che la partecipazione dei soggetti che non fanno parte delle reti associative è più limitata, anche su documenti strategici[15]. Questo potrebbe essere dovuto al fatto, secondo quanto indicato da un contributo, che la "*maggior parte del pubblico*" non sa nemmeno che può partecipare alla consultazione. In vari Stati membri si è fatto uno sforzo particolare per informare il pubblico sui suoi diritti e a dare la maggior risonanza possibile – anche nei media locali se del caso – alle consultazioni che saranno realizzate nelle settimane successive.

Alcuni contributi menzionano il fatto che l'organizzazione di una consultazione presuppone la disponibilità di risorse finanziarie ed umane adeguate, anche per analizzare le osservazioni del pubblico.

In alcuni Stati membri, molto prima dell'adozione della direttiva, esisteva una legislazione o una consuetudine in materia di consultazione del pubblico; pertanto la direttiva non ha comportato effetti o cambiamenti significativi, perlomeno per quanto riguarda i piani e i programmi. Ad ogni modo la direttiva stabilisce che il diritto del pubblico di partecipare al processo decisionale in materia di ambiente è riconosciuto in modo chiaro, e in alcuni casi, è persino rafforzato.

In misura diversa, i contributi pervenuti evidenziano alcuni aspetti considerati meno positivi. Si è rilevato quanto segue:

- in alcuni casi il pubblico chiede alle autorità informazioni, dati o documenti che non sono pertinenti per la consultazione in corso;

- in vari casi è difficile valutare adeguatamente le opinioni espresse, in mancanza di un'adeguata documentazione giustificativa;

- per i piani di ampia portata (in questo caso, piani di gestione dei rifiuti a livello nazionale in due Stati), la partecipazione del pubblico ha comportato, in un caso, un carico di lavoro

[15] A questo proposito un contributo rileva: "Le persone che rispondono sono quelle già più sensibilizzate alla questione ambientale. Per porvi rimedio, la regione (Bruxelles – Capitale) ha dunque tentato nella misura del possibile di organizzare, oltre ad un'indagine pubblica, sondaggi specifici presso un campione rappresentativo della popolazione."

considerevole e problemi nella ricerca di soluzioni accettabili per tutti o la maggior parte dei soggetti interessati, determinando un ritardo considerevole nell'approvazione del piano; nell'altro caso, i tempi necessari per consentire la partecipazione del pubblico hanno fatto sì che alcuni dati non erano più attuali. Questi due casi tuttavia sembrano costituire delle eccezioni.

- *Utilizzo effettivo dell'articolo 2*

In generale si registra un'applicazione molto limitata dell'articolo 2. Questa situazione potrebbe essere dovuta al periodo relativamente breve intercorso tra la data finale di recepimento (25.6.2005) e la data fissata per fare un bilancio dell'esperienza maturata dagli Stati (31.5.2008). Un'altra possibile ragione, evocata anche da alcuni Stati membri, è che alcune consultazioni previste dall'articolo 2 avvengono nell'ambito più ampio della direttiva 2001/42/CE.

I contributi non menzionano particolari difficoltà (di interpretazione o di altro tipo).

Per quanto concerne altre considerazioni in materia di applicazione, sono stati evocati gli aspetti seguenti:

- ai fini di una partecipazione il più ampia e attiva possibile, oltre alla pubblicazione nelle Gazzette ufficiali e nella stampa, occorrerebbe realizzare una comunicazione proattiva (riunioni, lettere, seminari) destinata alle associazioni pubbliche o private potenzialmente interessate;

- prima dell'adozione della decisione finale, il pubblico dovrebbe essere informato circa l'approvazione o il rifiuto delle opinioni espresse e delle ragioni sottostanti; a tal fine, nel contributo pervenuto da uno Stato, è stato suggerito di modificare l'articolo 2, paragrafo 2, lettere c) e d);

- la partecipazione alla consultazione potrebbe anche risentire del fatto che il pubblico non sa in che modo si tiene conto delle sue risposte nella decisione finale o ritiene che non si tenga affatto conto delle sue risposte.

4. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

- *Efficacia dell'articolo 2*

In linea generale, la Commissione ritiene che, grazie all'articolo 2,

- il processo decisionale è diventato più trasparente, favorendo un clima di rapporti più costruttivi e di fiducia tra le autorità competenti e la società civile;

- le decisioni adottate tengono in maggiore considerazione le esigenze e le preoccupazioni di una parte più importante della popolazione, rendendo l'accettazione e l'attuazione dei piani o programmi più agevole;

- a livello regionale e locale si rilevano una consapevolezza e un interesse maggiori della società nei confronti dei problemi ambientali in relazione ai temi specifici previsti (in particolare la gestione dei rifiuti e la qualità delle acque); la pronuncia pregiudiziale,

all'esame della Corte, concernente il programma d'azione per la protezione delle acque contro l'inquinamento da nitrati, elaborato dalla Vallonia, costituisce un esempio significativo.

Indubbiamente la partecipazione del pubblico presuppone che le autorità interessate effettuino dei cambiamenti, in quanto il processo decisionale deve tenere conto della necessità di una consultazione efficace del pubblico a uno stadio sufficientemente precoce. Occorre pertanto reperire i mezzi finanziari e le risorse umane adeguati.

Spetta agli Stati membri valutare il momento più adeguato per avviare la consultazione, al fine di garantire che avvenga "*quando tutte le opzioni e soluzioni sono ancora possibili*" (come richiesto dall'articolo 6, paragrafo 4, della convenzione di Aarhus cui l'articolo 7 rimanda) e come garantire la sua efficacia. A questo proposito, la Commissione rileva che gli Stati garantiscono che il varo della consultazione sia reso noto al pubblico, in particolare al pubblico interessato. In effetti si delinea una tendenza che non consiste solo nella pubblicazione di avvisi nelle Gazzette ufficiali, ma anche nell'informazione nei media (stampa o radiodiffusione), affissione nei comuni interessati e nei siti Internet delle autorità competenti. Spetta agli Stati decidere, come suggerito in un contributo, se è necessaria o opportuna una comunicazione ancora più proattiva consistente in lettere personali, riunioni o seminari informativi, destinati ad associazioni pubbliche o private potenzialmente interessate. La Commissione rileva che questa modalità potrebbe risultare utile per coinvolgere maggiormente nella consultazione cittadini o ONG.

Emerge che una parte ancora consistente della società civile non partecipa alle consultazioni, salvo poi esprimere delle riserve una volta che le decisione finale è stata adottata. Questo aspetto potrebbe dipendere in parte dal fatto che il pubblico non sa come si terrà conto delle sue risposte nella decisione finale. A questo proposito, la Commissione invita gli Stati membri a spiegare nel modo più chiaro possibile i motivi che hanno portato al rifiuto parziale o totale di alcuni suggerimenti. Un adeguato *feedback* sembra essere una delle chiavi del successo della partecipazione del pubblico e della creazione di una maggiore fiducia. In questa fase non si ritiene necessario apportare modifiche all'articolo 2, paragrafo 2, lettere c) e d), come suggerito da un contributo.

La Commissione è consapevole del fatto che il processo di consultazione può determinare un allungamento, a volte considerevole, dei tempi previsti per l'adozione finale dei piani o dei programmi. Non sembra che questo allungamento sia legato alle scadenze stabilite per la consultazione, bensì alla natura del progetto, in particolare quando provoca contestazioni o preoccupazioni nella società civile. Un'adeguata consultazione del pubblico, già nella fase di pianificazione, rafforza l'accettabilità sociale del piano ed evita ulteriori ostacoli, come i ricorsi giurisdizionali, facilitandone pertanto l'attuazione. Gli aspetti positivi della partecipazione del pubblico sembrano prevalere su quelli negativi. Questo aspetto dell'allungamento dei termini emerge, più o meno esplicitamente, in numerosi contributi e sembra costituire un aspetto cui, in futuro, occorrerà prestare maggiore attenzione. Una maggior esperienza nell'attuazione della direttiva potrebbe consentire di individuare soluzioni concrete che garantiranno un equilibrio migliore tra la partecipazione del pubblico e l'efficacia giustamente auspicata.

Gli Stati dovranno continuare ad impegnarsi per informare il pubblico sui diritti e le garanzie riconosciuti dalla direttiva, al livello ritenuto più idoneo, vista la struttura e le tradizioni di ogni paese. Questa volontà è presente in numerosi contributi. Questo compito spetta non solo agli Stati, ma anche alle ONG che possono contribuire in modo efficace diffondendo le informazioni.

- *Proposte di modifica*

Vista l'esperienza limitata acquisita in relazione all'articolo 2, in questa fase non sembra opportuno proporre delle modifiche.

Nelle osservazioni summenzionate la Commissione ha espresso alcune considerazioni che potrebbero migliorare l'efficacia della direttiva. Visto che le modalità dettagliate della partecipazione del pubblico devono essere stabilite da ogni Stato in funzione della propria struttura e delle proprie tradizioni, spetterà agli Stati membri valutare se queste considerazioni sono pertinenti per la propria realtà nazionale e se la loro attuazione è possibile, e qualora lo sia, verificare secondo quali modalità.

L'attuazione concreta dell'articolo 2 negli Stati e le soluzioni pratiche individuate per limitare alcuni aspetti percepiti come meno positivi potrebbero, in futuro, rendere necessarie o opportune delle modifiche.

- *Ampliamento dell'ambito di applicazione dell'articolo 2 a piani e programmi diversi da quelli di cui all'allegato I*

Nessuno Stato membro ha ritenuto necessario o opportuno questo ampliamento. Alcuni Stati, tuttavia, hanno espresso l'auspicio di avere una visione chiara della portata dell'elenco dei piani e dei programmi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42/CE, prima di pensare di includere, nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, altri piani e programmi. In altri termini, alcuni contributi invitano ad un'attenta riflessione sul nesso tra l'articolo 2 e la direttiva 2001/42/CE. Un contributo precisa che, al momento dell'adozione della direttiva 2003/35/CE, l'elenco di piani e programmi di cui all'allegato sarebbe stato considerato esaustivo perché la partecipazione del pubblico a nuovi piani e programmi sarebbe avvenuta mediante nuovi strumenti specifici per garantire il rispetto della convenzione di Aarhus. Questa considerazione sembra fondarsi sul decimo considerando della direttiva.

La Commissione riconosce che, in molti casi, la stessa e identica situazione potrebbe essere affrontata con entrambi gli strumenti; in particolare nel caso dei rifiuti, con i futuri piani di cui all'articolo 28 della direttiva 2008/98. Il legislatore comunitario stesso si era reso conto di potenziali sovrapposizioni, tanto da escludere, al paragrafo 5, l'applicazione dell'articolo 2 quando la partecipazione del pubblico è già prevista ai sensi della direttiva 2001/42/CE. D'altro canto la futura sentenza della Corte sul nesso esistente tra i programmi di azione per la protezione delle acque dall'inquinamento da nitrati e la direttiva VAS costituirà un elemento fondamentale per l'esame di tale problematica.

D'altro canto la Guida di applicazione della Convenzione di Aarhus[16] afferma che uno dei modi di applicare l'articolo 7 consiste nella definizione di procedure adeguate di partecipazione del pubblico nell'ambito delle valutazioni ambientali strategiche (VAS). Le VAS consentono alle autorità pubbliche di tenere conto degli impatti ambientali nel corso dell'elaborazione dei piani, dei programmi e delle politiche. Si tratta di uno dei metodi possibili che soddisferebbe le due parti dell'articolo 7, ossia le disposizioni relative alla

[16] Guida di applicazione, NU, New York e Ginevra, 2000. Non costituisce un'interpretazione ufficiale della convenzione.

partecipazione del pubblico all'elaborazione dei piani e dei programmi e la disposizione riguardante la partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche.

La Commissione ha presentato una relazione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva 2001/42/CE (VAS)[17]. Si impegna a realizzare questa analisi, nell'ambito di eventuali lavori derivanti dall'esame di questa relazione da parte delle altre istituzioni, o nell'ambito di lavori specifici. Le sue conclusioni saranno trasmesse alle altre istituzioni corredate, se del caso, da adeguate proposte.

È evidente che una proposta di ampliamento dell'ambito di applicazione dell'articolo 2 sarebbe, in questa fase, prematura.

[17] Relazione della Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica, COM(2009) 469 del 14.9.2009.

5. CONCLUSIONI

Malgrado un'applicazione estremamente limitata a livello nazionale nel corso dei tre anni successivi al termine ultimo per il recepimento da parte degli Stati membri (25.6.2005), l'articolo 2 della direttiva ha determinato l'esplicito riconoscimento positivo, nella legislazione degli Stati membri, del diritto del pubblico a partecipare al processo decisionale relativo ai piani e programmi. Questo riconoscimento ha risvegliato l'interesse del pubblico nei confronti dei problemi ambientali integrandovi in misura sempre maggiore – quanto meno tra le persone e gli organismi più sensibilizzati – la dimensione dello sviluppo sostenibile. Questo impegno deve continuare per far sì che i cittadini siano informati meglio sui loro diritti e per ottenere una partecipazione effettiva di un maggior numero di persone alle consultazioni. Spetterà a ciascun Stato membro, tenendo conto della propria specificità e delle proprie tradizioni, conseguire questi obiettivi mediante gli strumenti più idonei. D'altra parte gli Stati dovranno fare in modo di reperire le risorse umane e finanziarie che l'adeguata attuazione di questo articolo richiede.

Alla luce di quanto precede, la Commissione non ritiene opportuno proporre modifiche o l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'articolo 2 ad altri piani e programmi. Invece, visti i nessi che possono esistere tra quest'articolo e la direttiva 2001/42/CE, procederà alla riflessione auspicata da alcuni Stati membri, su questi due strumenti, i cui risultati saranno presentati al momento opportuno alle altre istituzioni.