

Gestione delle risorse ambientali e pianificazione del territorio: le linee guida per la Valutazione ambientale strategica come strumento sistemico nei processi di pianificazione e programmazione

Federica Isola, Cheti Pira

(Research Doctor Federica Isola, University of Cagliari, Via Marengo, 2 – 09123 Cagliari, federica.isola@unica.it)
(Research Doctor Cheti Pira, University of Cagliari, Via Marengo, 2 – 09123 Cagliari, chetipira@unica.it)

1 INTRODUZIONE

L'attenzione per l'ambiente e la necessità di migliorare la gestione delle risorse naturali sono argomenti di costante attualità. La crisi ambientale ha imposto ai governi internazionali delle scelte difficili in campo pianificatorio e programmatico, ed è andata rafforzandosi l'esigenza, ma anche la difficoltà, di arrivare a breve termine a una svolta nello sviluppo economico e sociale e a una rapida maturazione di una diffusa consapevolezza sulla nuova realtà, per fare fronte velocemente alle minacce esistenti. E' da questa necessità ha preso forza il concetto di "sviluppo sostenibile", introdotto per la prima volta nel Rapporto Brundtland nel 1987, e poi divenuto costante richiamo nei documenti nazionali e internazionali, in esso la concezione della sostenibilità, nel governo del territorio, va oltre la semplice tutela dell'ambiente in quanto oltre la dimensione ambientale include quella economica e sociale. La questione ambientale, si offre oggi, come arena privilegiata per la sperimentazione di nuove forme di discussione pubblica ed elaborazione di nuovi strumenti decisionali, da ciò ne deriva che è necessario gestire le risorse ambientali tramite una pianificazione partecipata, e più in generale che per integrare la dimensione ambientale nei processi decisionali è necessario attivare forme attive di partecipazione. In tale senso le politiche ambientali vanno ad influenzare sempre di più i processi di governance territoriale, intesa come il processo che comprende la formazione delle decisioni che riguardano un territorio.

Riflettere sull'integrazione dei paradigmi della sostenibilità nei processi di pianificazione e di governance territoriale significa pensare che, ai diversi livelli di governo, sia necessario un gradiente d'innovazione capace di affermare nuove logiche e soprattutto una radicata convinzione che la sostenibilità non sia solo un termine "plastico" e stereotipato. Le pratiche valutative si prestano come un valido supporto fin dalle fasi preliminari, tramite un approccio integrato e multidisciplinare ai problemi ambientali sociali ed economici.

Un importante strumento di governance, utile nell'orientare le scelte di piano al paradigma dello sviluppo sostenibile, è la Valutazione ambientale strategica (VAS). Rispetto al suo rapporto con la governance, si potrebbe definire la VAS come un insieme di regole, principi, tecniche e strumenti con la funzione di supportare, continuamente, il processo decisionale con lo scopo di generare consenso attorno alle azioni da compiere e, soprattutto, di far sì che tale consenso duri nel tempo e si trasformi in una rete di relazioni stabili in grado di garantire continuità e coerenza al processo di pianificazione.

La VAS nella pratica non viene ancora applicata come un attivo supporto ai processi decisionali, causa forse una scarsa "cultura valutativa", nonostante ci siano a livello comunitario e a livello nazionale e regionale delle linee guida che sistematizzano tale processo con il tentativo di definire uno schema procedurale che assicuri la definizione di scelte partecipate e inclusive della considerazione degli aspetti ambientali.

Considerando la necessità di usare meglio le risorse territoriali anche tramite politiche e linee guida, il paper analizza, partendo da un'introduzione teorica sul concetto della VAS, la strutturazione metodologico procedurale, di una serie di strumenti guida, creati con l'intento fornire ai differenti soggetti coinvolti nella predisposizione e nella attuazione di piani e programmi (pianificatori, valutatori, autorità responsabili, pubblico in generale, ecc.) indicazioni metodologiche di integrazione ambientale utili ed efficaci per l'impostazione delle loro iniziative strategiche, sia che si tratti di piani o di programmi. L'ultima parte del paper analizza in maniera critica le linee guida per la VAS, proposte dalla Regione Sardegna, nell'adeguamento dei piani urbanistici comunali al Piano paesaggistico regionale.

2 CONCETTI CHIAVE DELLA VAS

La Direttiva 2001/42/CE ha introdotto un cambiamento di prospettiva nell'approccio alla pianificazione territoriale, che vede nella VAS uno strumento flessibile, trasparente, partecipato e sistemico nella costruzione della conoscenza. Le parole chiave per una buona VAS, secondo quanto indicato dalla Direttiva e presenti in letteratura sono: strategicità, processo, sostenibilità, partecipazione e alternative. Queste sono evidenziate già nel 1992 da Théritel che definisce in maniera esaustiva la VAS come un "formale,

sistematico e comprensivo processo di valutazione degli impatti ambientali di una politica, di un piano o programma e delle sue alternative, che include la preparazione di un report scritto, i cui risultati devono essere resi pubblici e integrati nel processo decisionale” (Thérivel et al., 1992).

Rispetto a questi concetti, in letteratura è rinvenibile un interesse crescente verso questi temi. Parlando di strategicità già nel 1989 Bartlett e Baber affermano che ciò che determina il successo di una valutazione di impatto non è tanto la metodologia ma la sua efficacia in particolari circostanze di politica implicita (Bartlett e Baber, 1989). Questa riflessione pone l'accento sulla relazione tra strategia e sulle circostanze in cui la VAS è attuata.

La VAS, per essere efficace, deve andare oltre la semplice analisi degli effetti ambientali di una decisione (Brown e Thérivel, 2000; Kjørnø e Thissen, 2000) incentrandosi maggiormente sul processo decisionale e sulla sua dimensione strategica. Essa, inquadrandosi a un livello cruciale delle scelte può integrare, nel rispetto dei principi della sostenibilità, le scelte di carattere tecnico con quelle di carattere politico avendo come riferimento sistemi di valori articolati e complessi, inseriti in realtà conflittuali e mutevoli (Fusco Girard et al., 2005, 2006, 2008). Questa visione della VAS rispecchia quella di Fischer che la definisce come un modello politico (Fisher, 2002).

La VAS mira a definire un insieme molto più ampio di prospettive, obiettivi e vincoli di quelli inizialmente individuati dal proponente (Harvey, 1992; Brown, 1998) di un piano o di un programma e in questo, l'aspetto partecipativo non è meno importante della fase di individuazione degli impatti (Eggenberger e Partidário, 2000).

E' possibile ottenere un insieme più ampio di prospettive solo se il processo di VAS è un processo condiviso e partecipato, con momenti in cui le comunità si esprimono con fasi di sistematizzazione ed interpretazione delle istanze espresse, integrate esplicitamente nelle decisioni sulle politiche di piano (Zoppi, 2009).

L'individuazione di limiti, opportunità, alternative e la definizione di criteri e opzioni possibili di trasformazione territoriale assumono un'efficacia diversa se la VAS viene usata come strumento interattivo (Brunetta, 2002).

Nonostante siano passati ormai tredici anni dall'entrata in vigore della Direttiva comunitaria sussistono notevoli difficoltà nel applicare la VAS secondo le sue parole chiave. Una ragione può essere una scarsa consapevolezza delle potenzialità dello strumento valutativo, dovuta anche al grande ritardo del recepimento della Direttiva 2001/42/CE in alcuni ordinamenti nazionali come quello italiano.¹ Gli stessi proponenti i piani in generale sono poco convinti del fatto che la VAS possa rappresentare per i processi decisionali un valore aggiunto (Brown e Thérivel, 2000). Collegata a questo aspetto è l'eccessiva attenzione alla procedura piuttosto che al processo a scapito del raggiungimento di benefici ambientali più sostanziali (Jay et al., 2007), prestando dunque poca attenzione allo sviluppo concettuale della VAS (Cashmore et al, 2004; Thissen, 2000).

La VAS nella pratica è usata come una Valutazione d'impatto ambientale applicata ai piani, prestando quindi maggiore importanza all'aspetto della tutela ambientale piuttosto che alla contemporanea considerazione degli aspetti ambientali, economici e sociali, che dovrebbero fare della VAS uno strumento di governance della sostenibilità (Sadler, 1999).

L'endoprocedimentalità della VAS nella formazione di un piano, è un requisito necessario affinché ci sia l'attributo “strategico” nella valutazione. Essa è anche il presupposto fondamentale affinché ci sia un coordinamento delle varie politiche settoriali con la pianificazione territoriale, ed è anche una delle maggiori sfide affinché si possa arrivare ad una vera integrazione tra gli aspetti ambientali, le questioni sociali ed economiche. In quest'ottica l'integrazione è un mezzo privilegiato per aumentare l'efficacia della valutazione ambientale e la valutazione sociale ed economica nel processo decisionale (Kirkpatrick e Lee, 1999).

¹ In Italia la Direttiva 2001/42/CE è stata recepita con la Parte Seconda del Decreto Legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, modificata e integrata dal Decreto Legislativo del 16 gennaio 2008, n. 4 “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale,” entrato in vigore il 13 marzo 2008 (di seguito D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.), in notevole ritardo rispetto ai tempi prescritti dall'Unione Europea, ragione del procedimento europeo di infrazione che ha portato successivamente ad una condanna della Corte di Giustizia Europea, per la “mancata trasposizione della Direttiva nell'ordinamento nazionale entro il termine prescritto.”

3 LE LINEE GUIDA PER LA VAS COME STRUMENTO SISTEMICO NELL'ANALISI DEI PROCESSI DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

La necessità e l'urgenza di controllare l'uso delle risorse naturali nei processi di trasformazione territoriale, ha reso l'utilizzo di linee guida requisito fondamentale, in particolare nella valutazione delle politiche orientate alla pianificazione territoriale; La definizione di strutturazioni metodologiche procedurali può rappresentare un elemento utile ed efficace per la definizione e l'attuazione delle stesse.

In questa sezione si descrivono alcuni esempi di utilizzo di linee guida, analizzate da un punto di vista metodologico, usando come chiave di lettura i temi della VAS, secondo quanto indicato dalla Direttiva 2001/42/CE: la partecipazione, la sostenibilità e l'aspetto strategico.

Le linee guida esaminate sono state create con l'intento di fornire, ai differenti soggetti coinvolti nella predisposizione e nella attuazione di piani e programmi, indicazioni metodologiche utili ed efficaci per l'impostazione delle loro iniziative strategiche, facilitando le applicazioni di un nuovo modello di pianificazione sostenibile, anche attraverso la proposizione di sperimentazioni, esperienze significative e strumenti operativi.

In esse è stato definito un modello tecnico razionale in cui la VAS cerca di influenzare un piano o un programma nel definire un certo set di obiettivi, identificare criticità, definire alternative.

I casi presi in esame sono il Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali 2000 -2006 dell'Unione europea (da qui in avanti Manuale),² le Linee guida create per la VAS dei Fondi strutturali 2000-2006³ e quelle relative alla sperimentazione del progetto Enplan.⁴

Nel Manuale e nelle Linee guida per la VAS dei Fondi Strutturali 2000-2006, il tema della partecipazione è affrontato come elemento chiave della fase decisionale, in particolare, si riconosce nella partecipazione delle comunità locali alla definizione, gestione ed attuazione dei processi della pianificazione territoriale quale presupposto fondamentale per la loro efficacia. E' esaltato il ruolo delle Autorità ambientali⁵ nel processo di preparazione dei piani e della valutazione delle loro implicazioni, e si afferma che esse sono chiamate a svolgere un ruolo di grande rilievo, non considerando al contrario, l'importante ruolo svolto dalle comunità locali. In entrambi i documenti non è chiara la metodologia attraverso la quale la partecipazione delle comunità locali possa attuarsi, e considerando che la predisposizioni dei piani (PSR, PSM) e programmi (PO e DocUP) è compito della pubblica amministrazione, ma che la predisposizione dei progetti per i PO. e per i DocUP, è di competenza dei singoli cittadini, imprese, ecc, (Zoppi e Garano, 2003) è chiaro che parlare di partecipazione limitandosi all'ambito relativo alle Autorità ambientali e settoriali, risulta non esaustivo.

² Nell'ambito della regolamentazione dei fondi strutturali 2000-2006, particolare rilevanza fu attribuita alla valutazione ambientale dei piani e dei programmi da presentare ai finanziamenti comunitari. Relativamente alla necessità di migliorare la comprensione e di fornire orientamenti generali, il Directorate General (DG) XI "Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile", della Commissione europea, pubblicò nel 1998, un Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione, in cui si definiscono dal punto di vista operativo, i diversi passi e fasi per la definizione della VAS di questi piani e programmi.

Il manuale definisce i vari stadi del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali relativo all'elaborazione dei Piani di Sviluppo Regionale (PSR), dei Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) e dei Programmi Operativi (PO), in particolare definisce le componenti principali della VAS nel contesto della procedura di programmazione dei Fondi strutturali, lasciando liberi gli Stati membri e le regioni di integrare ciascuna fase nel rispettivo processo di pianificazione. (Manuale, pag. 22).

³ Nel 1999, in Italia, il Ministero dell'Ambiente con il Ministero dei Beni e delle attività culturali e Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) ha elaborato le Linee guida per la valutazione ambientale strategica dei Fondi strutturali 2000-2006, che ricalcano le disposizioni del Manuale, definendone modalità pratiche per l'integrazione, offrendo un immediato supporto alle Autorità ambientali e, più in generale, nella loro partecipazione al processo di programmazione, fornendo alle Regioni elementi metodologici essenziali per attivare programmi sostenibili anche nel lungo termine, individuando processi di collaborazione e confronto fra le autorità coinvolte.

⁴ Le Linee guida Enplan per la Valutazione Ambientale dei piani e programmi, sono il risultato di un intenso lavoro da parte di 10 Regioni italiane e spagnole, coordinate dalla Regione Lombardia, durato quasi due anni nell'ambito del Progetto Enplan (approvato nel dicembre 2002 e concluso nell'ottobre 2004), sono state predisposte con l'intento di facilitare l'applicazione della Direttiva 2001/42/CE e di un nuovo modello di pianificazione sostenibile.

⁵ Secondo il Manuale i principali responsabili dell'elaborazione di piani e programmi e dei relativi processi di valutazione sono le "autorità dello sviluppo" e le "autorità competenti in campo ambientale". Con il termine generico "autorità dello sviluppo" si intendono tutti i ministeri, le agenzie ed altri organismi pubblici

Contrariamente, nelle Linee guida Enplan, si afferma come il processo di elaborazione dei piani e programmi richieda il coinvolgimento “mirato” di soggetti diversi dall'amministrazione responsabile della elaborazione degli stessi. Tali soggetti comprendono amministrazioni esterne e il pubblico nelle sue diverse articolazioni. Si afferma chiaramente che: “Ciascun soggetto apporta al processo complessivo un contributo di conoscenza e di identificazione dei problemi e delle potenzialità” (Linee guida Enplan, pag.79).

Il tema della sostenibilità è per il Manuale, elemento essenziale, in esso si afferma come sia necessario garantire che nel corso dell'intero processo di programmazione si tenga conto dei potenziali impatti ambientali individuati in fase di elaborazione del piano medesimo. (Manuale, pag.25)

Nella VAS le questioni ambientali e quelle legate allo sviluppo sostenibile devono essere prese in considerazione dal primo stadio della programmazione dei Fondi strutturali (ossia durante l'elaborazione del piano di sviluppo regionale (PSR)), per garantire che i risultati e le informazioni ottenuti vadano a vantaggio dei livelli di pianificazione successivi riducendo gli eventuali conflitti tra obiettivi economici e ambientali (Manuale, pag.25). Affinchè vi sia una reale integrazione, tra la componente ambientale e sviluppo, la procedura dei Fondi strutturali e la VAS debbono garantire che gli obiettivi dei PSR siano essenzialmente sostenibili.(Manuale, pag.24) Questo implica che gli obiettivi non devono limitarsi all'attuazione delle direttive comunitarie o delle legislazioni nazionali, ma concentrarsi sulle opportunità e sui vantaggi derivanti dall'integrazione della dimensione ambientale nei piani di sviluppo .(Manuale, pag.39).

Nelle Linee guida Enplan, si afferma che la sostenibilità rappresenta il filo conduttore per rendere effettivi l'integrazione e il coordinamento tra tutti i settori e le scale di pianificazione e programmazione, di conseguenza lo sviluppo sostenibile non deve intendersi come meta da raggiungere, ma piuttosto come un insieme di condizioni che devono essere rispettate nel governo delle trasformazioni.

Nell'ambito delle Linee guida per la VAS dei Fondi Strutturali 2000-2006 e del Manuale, l'aspetto concernente la strategicità della VAS nelle fasi di pianificazione, consiste nella verifica della rispondenza dei Piani di sviluppo e dei programmi operativi con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile,⁶ verificandone il complessivo impatto ambientale, ovvero la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente.

La definizione degli obiettivi è il risultato dell'analisi ambientale,⁷ ossia lo studio delle pressioni più rilevanti sul territorio, delle emergenze e delle criticità riferite ad esso e attraverso tale analisi è possibile comprendere quali siano le priorità di sviluppo per le Regioni.

Le Linee guida Enplan, dal punto di vista strategico, individuano invece, una fase preliminare di orientamento e impostazione del piano o programma, per il quale si rende necessaria un'analisi di sostenibilità degli orientamenti dello stesso; Orientamenti ai quali fanno parte gli indirizzi politici

⁶ La definizione degli obiettivi deve soddisfare le condizioni di sostenibilità all'accesso alle risorse ambientali. Tali condizioni sono comunemente fatte risalire ai seguenti principi

- il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non sia superiore al loro tasso di rigenerazione;
- l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non superi la capacità di carico dell'ambiente stesso;
- lo stock di risorse non rinnovabili resti costante nel tempo. (Linee guida per la VAS dei Fondi Strutturali 2000-2006 pag. 6).

Nel rispetto di tali principi il Manuale della Comunità europea. individua dieci criteri di sostenibilità per la definizione degli obiettivi del programm. I criteri sono: 1. ridurre al minimo l'impegno delle risorse energetiche non rinnovabili; 2. impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione; 3. uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/inquinanti; 4. conservare e migliorare lo stato della fauna e della flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi; 5. conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche; 6. conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali; 7. conservare e migliorare la qualità dell'ambiente locale; 8. protezione dell'atmosfera; 9. sensibilizzare alle problematiche ambientali, sviluppare l'istruzione e la formazione in campo ambientale; 10. promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

⁷ Nell'ambito di tali Linee guida si fa riferimento a vari tipi di indicatori utili per l'analisi ambientale, e descritti nell'Allegato 1 della guida, dedicato alla presentazione del modello DPSIR (Driving Forces-Pressures-State-Impacts-Responses). Dall'elaborazione dei dati relativi al predetto modello, è possibile ottenere un quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, che risultano essere quindi la risposta alle criticità evidenziate dalla descrizione della situazione ambientale e le sue evoluzioni, che offre quindi il sostegno informativo necessario alla esplicitazione delle priorità, all'individuazione di indicatori per valutare in un sistema coordinato l'impatto prevedibile dei piani e consentirne il monitoraggio.

dell'amministrazione responsabile, gli interessi settoriali o territoriali presenti e la pressione sociale su aspetti specifici (Linee guida Enplan, pag. 68).

L'analisi risulta cruciale nella definizione degli obiettivi, poichè essi costituiscono la dichiarazione di ciò che il piano o programma intende raggiungere mediante l'insieme delle sue previsioni. L'integrazione tra obiettivi di carattere ambientale e obiettivi di carattere socio-economico rappresenta uno dei momenti cruciali del processo di pianificazione. Dal punto di vista metodologico le Linee guida Enplan indicano la necessità per un piano o programma orientato alla sostenibilità, di procedere ad una valutazione che non si limiti all'analisi degli aspetti ambientali, ma estesa a comprendere gli aspetti sociali ed economici, considerati componenti intrinseche del concetto di sostenibilità (Linee guida Enplan, pag. 83).

Considerando la situazione odierna, è possibile affermare come i documenti citati nel presente paragrafo, risultino essere comunque attuali, alla luce di una più matura consapevolezza dell'importanza degli aspetti valutativi nei processi di pianificazione. La VAS ha assunto oggi un importante ruolo nel panorama pianificatorio economico e territoriale, con il pieno recepimento nelle legislazioni nazionali della Comunità europea, nonostante le grandi differenze fra i contesti culturali e socio economici di applicazione della Direttiva 2001/42/CE abbiano portato allo sviluppo di molteplici sue interpretazioni conducendo alla composizione di un quadro molto variegato di approcci, strumenti e metodi di applicazione.

4 LE LINEE GUIDA DELLA REGIONE SARDEGNA PER LA VAS DELL'ADEGUAMENTO DEI PIANI URBANISTICI COMUNALI AL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Con l'intenzione di fornire un supporto alle amministrazioni comunali e ai professionisti nell'adeguamento degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico regionale,⁸ le Linee guida per la VAS dei Piani urbanistici comunali (PUC), definite dalla Regione Sardegna,⁹ hanno cercato di integrare il processo di piano stabilito dalla Legge Regionale del 22 Dicembre 1989, n. 45, "Norme per l'uso e la tutela del territorio", con la procedura di VAS disposta dalla parte seconda del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii.

Il tentativo della Regione Sardegna è stato di fare in modo che il processo di integrazione si realizzasse attraverso la completa unione tra il processo di VAS e quello di piano, nonostante si trattasse di due processi disciplinati da normative e tempistiche differenti (Regione Sardegna, 2010, p. 11). Tale integrazione non è rinvenibile nelle linee guida predisposte in altre Regioni dove si descrive o solo la procedura di VAS, oppure la procedura di VAS separata totalmente dalla procedura di piano.¹⁰

Le Linee guida sarde rappresentano per le amministrazioni comunali un valido riferimento non solo dal punto di vista procedurale ma anche metodologico. Sulla redazione del documento di scoping e del rapporto ambientale non si limitano a elencare i contenuti indicati nell'Allegato Sesto del D.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., ma forniscono degli indirizzi ulteriori, anche in riferimento ai territori comunali interessati dalla perimetrazione di aree classificate come Siti di Interesse Comunitario e/o Zone di Protezione Speciale e, pertanto, sottoposte oltre che al processo di VAS anche a quello di Valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 357/1997. Il processo di VAS in questo caso è integrato con il processo di Valutazione di incidenza, non soltanto dal punto di vista procedurale (Regione Sardegna, 2010, Allegato D).

Le principali criticità rilevabili nelle Linee guida, sono riconducibili a un mancato approfondimento dei temi della partecipazione delle comunità locali al processo di pianificazione, dello sviluppo sostenibile e del processo di costruzione degli obiettivi di piano.

⁸ La Giunta Regionale ha approvato, con Delibera n. 36/7 del 05/09/2006, il Piano paesaggistico regionale – Primo Ambito Omogeneo. La normativa disciplina ventisette Ambiti di Paesaggio che costituiscono il Primo Ambito Omogeneo, corrispondente al territorio costiero. Comuni, province e gli enti gestori delle aree protette hanno l'obbligo di adeguare i rispettivi strumenti di pianificazione e programmazione alle previsioni del piano. In questa fase di adeguamento la VAS, secondo le indicazioni del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii., è una procedura obbligatoria.

⁹ Assessorato della Difesa dell'Ambiente di concerto con Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica. La prima versione del 2007 è stata più volte modificata e integrata fino all'ultima versione, approvata con Delibera assessoriale n. 44/51 del 14.12.2010.

¹⁰ Si possono vedere a titolo di esempio i modelli metodologici – procedurali, definiti dalla Regione Lombardia dove si individua uno schema procedurale generale e uno specifico per i vari piani generali e settoriali di livello comunale, provinciale e regionale. La deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia di riferimento è la n. 9/761 del 10 Novembre 2010.

Il D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii. stabilisce che la fase preliminare deve essere attivata dal proponente in contraddittorio con l'autorità competente,¹¹ puntualizzando che le consultazioni tra autorità procedente,¹² autorità preposta alla valutazione e autorità competenti in materia ambientale,¹³ devono avvenire sin dai momenti preparatori dell'attività di elaborazione di piani e programmi, sulla base di un rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma.

Secondo le Linee guida regionali la fase di scoping deve prevedere un processo partecipativo che coinvolga i soggetti competenti in materia ambientale potenzialmente interessati dalla redazione del piano urbanistico comunale, affinché condividano il livello di dettaglio e la portata delle informazioni da produrre e da elaborare, nonché le metodologie per la conduzione dell'analisi ambientale e della valutazione degli effetti ambientali (Regione Sardegna 2010, p. 22). Durante gli incontri di scoping devono essere illustrati (Regione Sardegna, 2010, p. 23): modalità con cui condurre il processo di VAS; metodologia per l'analisi ambientale (componenti interessate dall'attuazione del piano, indicatori da utilizzare, possibilità di popolarli, metodo di analisi, ecc.); modalità per la conduzione del processo di partecipazione e approvazione dell'elenco dei soggetti coinvolti nel processo (soggetti competenti in materia ambientale, pubblico¹⁴ e pubblico interessato¹⁵); contenuti del rapporto ambientale.

Nelle Linee guida il pubblico e il pubblico interessato è individuato ma non coinvolto in questa fase. Eppure si afferma nelle stesse che al fine di pervenire alla costruzione di un piano il più possibile condiviso, il processo partecipativo dovrebbe essere avviato sin dalle prime fasi di elaborazione del piano (Regione Sardegna, 2010, p. 45); le stesse Linee guida suggeriscono inoltre, nonostante il D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii, limiti la partecipazione del pubblico ad una fase successiva all'adozione del piano, di prevedere ulteriori momenti di partecipazione, volti a coinvolgere sia i soggetti competenti in materia ambientale sia il pubblico interessato, anche nelle fasi precedenti all'adozione dello stesso, ovvero durante la sua costruzione (Regione Sardegna, 2010, p. 45). Sembrerebbe che, rispetto a questa affermazione e al non coinvolgimento del pubblico e del pubblico interessato in questa fase, lo scoping non faccia parte del processo di costruzione del piano.

In riferimento alla metodologia da usare per il coinvolgimento dei soggetti competenti in materia ambientale durante gli incontri, si suggerisce la metodologia tradizionale basata sulla presentazione del documento di scoping, seguita da una discussione aperta e dalla verbalizzazione delle osservazioni presentate (Regione Sardegna, 2010, p. 46). Le Linee guida propongono anche un questionario da somministrare agli stessi soggetti, attraverso il quale porre loro specifici quesiti in merito alle modalità con cui si intende condurre il processo di VAS e sulle informazioni che si intende inserire nel rapporto ambientale (Regione Sardegna, 2010, pp. 25-28).

Un'altra criticità che si riscontra nelle Linee guida è che le fasi, dal punto della VAS, sembrano far parte di un processo separato da quelle di formazione del piano, nonostante l'integrazione posta in premessa alle stesse (Regione Sardegna, 2010, p. 11). Tale integrazione infatti si riferisce più ad una integrazione temporale delle fasi, ma non ad una integrazione sostanziale tra i due processi nella definizione di obiettivi e azioni.

¹¹ La pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi (art. 5, comma 1, lettera p del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.).

¹² La pubblica amministrazione che elabora il piano, programma, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispose il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma (art. 5, comma 1, lettera q del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.).

¹³ Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani, programmi (art. 5, comma 1, lettera s del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.).

¹⁴ Una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone (art. 5, comma 1, lettera u del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.).

¹⁵ Il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure; ai fini della presente definizione le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa statale vigente, nonché le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sono considerate come aventi interesse (art. 5, comma 1, lettera v del D.lgs. 152/2006 ss.mm.ii.).

Si evidenzia, inoltre, la mancanza di una spiegazione del concetto di obiettivo generale e obiettivo specifico di piano e di una metodologia per la loro definizione. Gli obiettivi generali, secondo le Linee guida, devono essere definiti già dalla fase di preparazione, prima ancora della fase di orientamento, se ne deduce quindi, al di fuori della procedura di VAS (Regione Sardegna, 2010, p. 12). “Il processo di VAS, contestuale a quello di elaborazione del piano è avviato dall’amministrazione comunale, in qualità di Autorità procedente, mediante pubblicazione di apposito avviso, sull’Albo comunale e sul sito Internet, contenente la prima definizione degli obiettivi del piano (Regione Sardegna, 2010, p. 15).”

Rispetto all’individuazione degli obiettivi/criteri di sostenibilità, nelle Linee guida, oltre ai principi di cui al c. 2, art. 3 delle N.T.A. del PPR,¹⁶ si indica che si può far riferimento ai dieci criteri proposti dal Manuale¹⁷ L’argomento della sostenibilità è dunque ridotto al segnalare l’opportunità, nella predisposizione del piano, della considerazione dei dieci criteri valutando attraverso quali scelte strategiche e attraverso quali azioni specifiche essi possano essere concretamente perseguiti (Regione Sardegna, 2010, p.16).

Infine, non è rimarcato nelle Linee guida che la valutazione della sostenibilità del piano dovrebbe essere cruciale nella fase di orientamento e che gli obiettivi della tutela ambientale devono essere considerati nel momento in cui le decisioni vengono prese: tale considerazione deve avvenire su una posizione di parità con le altre variabili (economiche, sociali) che costituiscono oggetto della decisione (Caratti e Tarquini, 2002). Inoltre non si fa cenno al fatto che gli obiettivi specifici del piano devono essere relazionati ai suddetti criteri, con la finalità di definizione, per il territorio in esame, di una serie di obiettivi (propri) locali di sostenibilità (Mondini e Norberti, 2008). Solo la contestualizzazione dei criteri ne garantisce una funzione efficace a migliorare la qualità della programmazione e della pianificazione (Zoppi, 2010).

5 CONCLUSIONI

L’analisi delle linee guida in riferimento ai concetti chiave per una buona VAS, permette di evidenziare alcune prospettive di ricerca per migliorare le stesse e renderle maggiormente efficaci.

Partendo dal presupposto che l’endoprocedimentalità della VAS nella formazione di un piano o un programma, è un requisito necessario affinché vi sia l’attributo “strategico” nella valutazione, si ritiene opportuno continuare a lavorare al miglioramento delle linee guida, affinché vi sia maggiore integrazione nelle forme prospettate da Eggenberger e Partidário (Eggenberger e Partidário, 2000). In particolare tramite esse, si può agire maggiormente nelle sue forma sostanziale, metodologica e procedurale mentre per una reale integrazione istituzionale e politica è necessaria una maggiore sensibilizzazione e consapevolezza, sia a livello di chi propone il piano ma anche al livello di chi definisce le norme, della doppia valenza della VAS, ossia di controllo esterno del processo e di programmazione interna del processo stesso (Bagnod, 2006). A livello normativo (D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.) attualmente, si è perso del tutto lo spirito strategico della VAS, la cui importanza si riduce all’oggetto della decisione non più al processo che porta ad essa. Applicare la VAS diventa dunque adottare sostanzialmente, una procedura amministrativa, all’interno della quale, la tutela ambientale e un coinvolgimento minimo dei soggetti interessati sembrano dunque i risultati ottenibili nella migliore delle ipotesi.

In questa prospettiva, considerando che il processo decisionale non segue lo stesso andamento tecnico razionale, teorizzato invece dalle linee guida analizzate nel presente paper, ma che il processo dovrebbe essere influenzato dalle risultanze degli atti di negoziazione e da compromessi (Thissen, 2007), sarebbe opportuno considerare maggiormente nella predisposizione delle stesse linee guida questi aspetti. Questa affermazione è supportata da chi ritiene che, nella VAS, la dicotomia tra aspetti tecnici e aspetti politici possa essere superata dalla conciliazione di una metodologia valutativa strutturata con la determinazione del consenso (Fischer, 2005) tramite i processi partecipativi.

¹⁶ Tali principi sono: controllo dell’espansione della città; gestione dell’ecosistema urbano secondo il principio di precauzione; la conservazione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale; l’alleggerimento dell’eccessiva pressione urbanistica, in particolare delle zone costiere; le politiche settoriali nel rispetto della conservazione della diversità biologica; le strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili; la protezione del suolo con la riduzione di erosioni, la conservazione e il recupero delle grandi zone umide; la gestione e il recupero degli ecosistemi marini; la conservazione e gestione di paesaggi di interesse culturale, storico, estetico ed ecologico; una più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo che incidano sul paesaggio; il recupero dei paesaggi degradati da attività umane.

¹⁷ Cfr nota 6

È quindi auspicabile, a garanzia dell'oggettività e della trasparenza del processo integrato di pianificazione e valutazione che un'ampia partecipazione del pubblico non si risolva in procedure puramente consultative ma in vero dibattito e confronto delle scelte e in seguito, sull'esito della valutazione e sulla definizione delle priorità e degli obiettivi specifici. Decisioni più vantaggiose per tutti gli attori coinvolti presuppongono che gli interessi forti e i conflitti di interesse siano da subito messi in gioco, piuttosto che espressi dietro le quinte.

6 BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. PROGETTO ENPLAN: Linee guida, Valutazione ambientale di Piani e Programmi, Programma Interreg IIIB, MEDOC Pour la cohésion des territoires de l'Europe du Sud. 2004.
- BAGNOD, P.: Valutazione ambientale strategica. In Environment – Ambiente e territorio in Valle d'Aosta, Vol. 15, rivista online disponibile all'indirizzo <http://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/environnement.aspx?pkArt=808> [ultimo accesso: 19 febbraio 2013].
- BARTLETT, R.V., BABER, W.F.: Bureaucracy or analysis: implications of impact assessment for public administration. In: Bartlett R.V. (a cura di), Policy through impact assessment – institutionalized analysis as a policy strategy, pp. 143-53. London, Greenwood Press, 1989.
- BROWN, A.: The environmental overview as a realistic approach to strategic environmental assessment in developing countries, in A Porter and J Fittipaldi (a cura di), Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century (Army Environmental Policy Institute and International Association for Impact Assessment, Fargo), pp 127-134. 1998.
- BROWN, L., THÉRIVEL R.: Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 18, Issue 3, pp.183-189. 2000.
- BRUNETTA, G.: Valutazione ambientale strategica e grandi eventi – Riflessioni a partire dall'esperienza di Torino 2006, Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, vol. VII, pp. 913-932. Roma, 2002.
- CARATTI, P., TARQUINI, R.: La Valutazione ambientale strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale, contributo presentato al convegno "Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia, Fondazione Eni Enrico Mattei, 5 Febbraio 2002, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://db.formez.it/storicoFontNor.nsf/bb05f9ea5aa422dbc1256a930025c290/a25627b87a194af0c1256b88005ad0bc?OpenDocument> [ultimo accesso: 23 maggio 2011].
- CASHMORE, M., GWILLIAM, R., MORGAN, R., COBB, D., BOND, A.: The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of EIA theory. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 22 Issue 4, pp. 295–310. 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, DG XI (AMBIENTE E, SICUREZZA NUCLEARE E PROTEZIONE CIVILE): Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea, Environmental Resources management. Londra, Regno Unito. 1998.
- DIREZIONE GENERALE V.I.A.- SERVIZIO PER LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE, L'INFORMAZIONE AI CITTADINI E LA RELAZIONE SULLA STATO DELL'AMBIENTE- DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE, MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ANPA): Linee guida per la valutazione ambientale strategica (VAS). In: L'ambiente informa, n. 9 (Supplemento), 1-23. 1999.
- EGGENBERGER, M., PARTIDÁRIO, MR.: Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Vol.18, Issue 3, pp. 201-207. 2000.
- FISCHER, T.B.: Towards a more Systematic Approach to Policy, Plan and Programme Environmental Assessment – Some Evidence from Europe", in Marsden S., Dovers S. (a cura di), SEA in Australasia, Sydney Place Federation Press. Sydney. 2002.
- FISCHER, T.: What is the right context for SEA to be effective? Conclusions of the SEA stream meeting following the IAIA annual conference, Boston, May, 2005.
- FUSCO GIRARD, L., CERRETA, M., DE TORO, P.: Valsi: un sistema di supporto alle decisioni per la pianificazione territoriale. In: D'Ambrà L., Rostirolla P., Squillante M. (a cura di), Metodi, Modelli e Tecnologie dell'informazione a Supporto delle Decisioni. Parte prima: metodologie, Franco Angeli editore. Milano, 2008.
- FUSCO GIRARD, L., CERRETA, M., DE TORO, P.: Integrated Spatial Analysis: A Decision Support System for Territorial Planning, paper presented to the International Meeting MTSID 2006, Methods, Models and Information Technologies for Decision Support. Procida, 28-30 September, 2006.
- FUSCO GIRARD, L., CERRETA, M., DE TORO, P.: Valutazione Spaziale Integrata: approcci e strumenti, relazione presentata alla II Giornata di Studi INU Campania, Visioni di territorio: dalle utopie agli scenari. Napoli, 14 novembre 2005.
- GARANO, M., ZOPPI C.: La valutazione ambientale strategica nella pianificazione territoriale, Gangemi Editore. Roma, 2003.
- HARVEY, N.: South Australia's Coastal Marina Strategy: planning success or recession victim?", Australian Planner, Vol. 30, Issue 1, pp. 4–7. 1992.
- JAY, S, JONES, C, SLINN, P, WOOD, C.: Environmental impact assessment: retrospect and prospect. In: Environmental Impact Assessment Review. Vol. 27, Issue 4, , pp. 287–300. 2007.
- KIRKPATRICK, C., LEE, N.: Special issue: integrated appraisal and decision-making, In: Environmental Impact Assessment Review, Vol. 19, Issue 3. 1999.
- KØRNØV L., THISSEN, W.: Rationality in Decision and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment. In: Impact Assessment and Project Appraisal, Vol.18, pp. 191- 200. 2000.
- MONDINI, G., NORBERTI, S.: La Valutazione ambientale strategica delle grandi opere infrastrutturali: il caso dell'arretramento del porto di Genova, paper pubblicato nel CD ROM contenente i lavori presentati nella XXIX Conferenza Scientifica Annuale AISRE [Associazione Italiana di Scienze Regionali], Bari, 24-26 settembre 2008, il saggio è disponibile su

- Internet all'indirizzo http://www.inter-net.it/aisre/minisito/CD2008/cd_rom/Paper/Mondini.pdf [ultimo accesso: 19 febbraio 2013].
- REGIONE LOMBARDIA: Deliberazione di Giunta Regionale n. 9/761 del 10 novembre 2010 – Modelli metodologici e altri allegati vigenti per la VAS. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/jsp/normative/normativa.jsf?titolo=regionale&idTipoNormativa=4&directory=leggi_regionali [ultimo accesso: 24 agosto 2011]
- REGIONE SARDEGNA: Linee Guida per la Valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali, 2010, Documento disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18_269_20110203150553.pdf. [ultimo accesso: 19 febbraio 2013].
- SADLER, B.: A framework for environmental, sustainability assessment and assurance. In: Petts J., (a cura di). Handbook of environmental impact assessment, pp. 12 – 32, Blackwell. Oxford, 1999.
- THERIVEL, R., WILSON, E., THOMPSON, S., HEANY D., PRITCHARD, D.: Strategic Environmental Assessment, Earthscan. Londra, 1992.
- THISSEN, W.: Strategic environmental assessment at a crossroads. In: Impact Assessment Project Appraisal. Vol. 18, Issue 3, pp. 174 – 176. 2000.
- WALLINGTON T., BINA O., THISSEN W.: Theorising strategic environmental assessment: Fresh perspectives and future challenges,. In: Environmental Impact Assessment Review, Vol. 27, pp. 569 – 584. 2007.
- ZOPPI, C.: VAS di piani urbanistici comunali in adeguamento al Piano paesaggistico Regionale, Convegno Nazionale VAS in Italia: prospettive e criticità, Roma 26 novembre 2009, Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.inu.it/attivita_inu/download/Convegno_VAS_2009/Materiali/ZOPPI.pdf [ultimo accesso: 19 febbraio 2013].
- ZOPPI, C.: VAS: alcune riflessioni su prospettive e problematiche aperte per la sua attuazione in Sardegna, paper pubblicato nel CD ROM contenente i lavori presentati nella XXXI Conferenza Scientifica Annuale AISRe [Associazione Italiana di Scienze Regionali] Aosta, 20-22 settembre 2010, disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.inter-net.it/aisre/minisito/CD2008/cd_rom/Paper/Zoppi.pdf, [ultimo accesso: 19 febbraio 2013].