



Università degli Studi di Cagliari

**DOTTORATO DI RICERCA
IN INGEGNERIA DEL TERRITORIO**

Ciclo XXIII

**TITOLO TESI
VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E
GOVERNANCE TERRITORIALE: METODOLOGIE E
PROCEDURE**

Settori scientifico disciplinari di afferenza

TECNICA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA (ICAR 20)

URBANISTICA (ICAR 21)

Presentata da:	Cheti Pira
Coordinatore Dottorato	Giorgio Querzoli
Tutor/Relatore	Corrado Zoppi

Esame finale anno accademico 2010 - 2011

Indice

Introduzione	5
Parte Prima: Teoria sui concetti di sostenibilità, sviluppo sostenibile e governance.....	10
Capitolo Primo.....	11
Sostenibilità e sviluppo sostenibile: chimera o nuovo paradigma del governo del territorio?	11
Premessa.....	11
1.1 I concetti di sviluppo sostenibile e di sostenibilità.....	12
1.2 Il rapporto tra sostenibilità e politiche dell’ambiente e del territorio.....	14
1.3 Coevoluzione programmata tra sviluppo economico, territorio e risorse ambientali. Elementi chiave	16
1.3.1 Integrazione e valutazione come supporto ai processi decisionali.....	17
1.3.2 La partecipazione di tutti gli attori territoriali.....	20
Capitolo Secondo	23
Il tema della governance territoriale in Italia.....	23
Premessa.....	23
2.1 Il concetto di governance	23
2.2 Definizioni di “governo” del territorio e di governance territoriale.....	26
2.3 L’evoluzione del modello italiano della governance territoriale a partire dagli anni Novanta	27
2.4 Evoluzione in senso ambientale della governance territoriale	31
2.5 Il rapporto tra i diversi livelli di piano nella governance territoriale	34

2.6 Alcuni riferimenti fondativi per una buona governance territoriale	36
Capitolo Terzo	39
I riflessi della Direttiva 2001/42/CE sulle politiche territoriali	39
Premessa.....	39
3.1 Verso la Direttiva 2001/42/CE.....	39
3.2 Livello comunitario, nazionale e regionale: quadro normativo	43
3.2.1 Livello comunitario. Elementi nodali della Direttiva e sua applicazione tra gli Stati membri	43
3.2.2 Livello nazionale	48
3.2.3 Livello regionale	51
3.3 Opportunità e punti di forza nell'applicazione della VAS.....	60
Parte Seconda: Identificazione dell'ambito territoriale di approfondimento. Un protocollo procedimentale per la VAS nella governance territoriale.....	62
Capitolo Quarto.....	63
La governance territoriale in Sardegna: studio ai livelli regionale e provinciale	63
Premessa.....	63
4.1 La pianificazione costiera e paesaggistica in Sardegna. Dai PTP al PPR.....	64
4.2 Il concetto di sviluppo sostenibile nella prima stesura del PPR.....	68
4.3 Analisi del contesto istituzionale e dei processi di governance territoriale nella prima stesura e nella fase di revisione del PPR.....	70
4.3.1 Scala regionale	70
4.3.2 Scala provinciale	76

4.4 Alcune proposte per una corretta integrazione tra governance territoriale e pianificazione del paesaggio	83
Capitolo Quinto	89
La governance territoriale in Sardegna a livello comunale. La VAS nell'adeguamento dei PUC al PPR. Aspetti metodologici ed esperienze	89
Premessa.....	89
5.1 Integrazione tra VAS e processo di formazione del piano.....	90
5.2 Fase di orientamento (scoping)	91
5.2.1 La partecipazione durante lo scoping.....	92
5.2.2 La ripercorribilità del processo di formazione del piano nello scoping.....	95
5.3 La redazione del rapporto ambientale	99
5.3.1 La ripercorribilità del processo di formazione del piano nel rapporto ambientale	100
5.3.2 La partecipazione durante la redazione del rapporto ambientale.....	114
Capitolo Sesto	118
Un protocollo procedimentale per la VAS nella governance territoriale	118
Premessa.....	118
6.1 Le dimensioni dell'integrazione tra VAS e piano.....	119
6.2 Presupposti per la costruzione del Protocollo	120
6.3 Metodi per un processo di partecipazione integrato.....	122
6.4 L'avvio del procedimento e lo scoping	127
6.4.1 Formulazione degli obiettivi generali di piano	131
6.4.2 Formulazione degli obiettivi specifici e delle principali linee d'azione	132
6.5 La redazione del rapporto ambientale	138

6.5.1 Costruzione delle alternative di piano	139
Conclusioni.....	150
Riferimenti bibliografici	153

Introduzione

I concetti di governance e sviluppo sostenibile, sui quali la tesi¹ si sviluppa, sono presenti in letteratura con diverse accezioni e spesso sono usati impropriamente nel linguaggio comune, tanto da essere considerati da molti come parole piene di retorica, ambigue, prive di contenuti reali, usate per dire tutto e niente. Probabilmente la causa di questo uso improprio risiede nel fatto che sono concetti riferiti a sistemi e processi molto complessi, in termini di problematiche e d'implicazioni, con una varietà dei soggetti coinvolti, a diverso titolo, che si è andata ampliando nel tempo.

La ricerca analizza i meccanismi di governance territoriale, intesa come il processo che comprende la formazione delle decisioni e l'implementazione (o la non implementazione) delle stesse (UNESCAP, 2007). Lo studio è mirato all'analisi delle interrelazioni esistenti fra i diversi portatori d'interesse e le istituzioni di governo, con l'obiettivo di definire in che termini, con riferimento alla governance territoriale, si possano trasportare, nei processi di pianificazione, i principi teorici dello sviluppo sostenibile in termini di gestione del rapporto fra capitale naturale e sviluppo economico.

La dimensione territoriale è lo snodo in cui si articolano i processi di governance sia in senso verticale (rapporti tra livelli di governo e istituzioni) sia in senso orizzontale (rapporto fra portatori d'interesse e componenti dei sistemi istituzionali). Il concetto di governance fa, infatti, riferimento a modelli d'interazione in cui la coerenza e l'efficacia del governo dei processi territoriali non dipendono dalla sola attività politico-amministrativa, ma, anche e soprattutto, dal coordinamento orizzontale e verticale tra più attori, istituzionali e sociali, e dalla loro capacità di condividere obiettivi, negoziare accordi, cooperare per raggiungerli (Governa, 2004).

L'analisi riferita al rapporto tra i livelli di governo evidenzia come, a seguito della riforma costituzionale,² è stato da un lato rafforzato il ruolo legislativo e programmatico delle Regioni (art. 117 della Costituzione), dall'altro, si è spostata, a livello provinciale (art. 118

¹ Il lavoro di tesi rientra nelle attività di ricerca svolte e sostenute dalla Regione Autonoma della Sardegna attraverso una Borsa di Ricerca co-finanziata con fondi a valere sul Programma Operativo Regionale della Sardegna relativo al Fondo Sociale Europeo 2007-2013 in attuazione della Legge Regionale 7/2007 "Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna".

² Riforma del Titolo Quinto della Costituzione, attuata con le Leggi Costituzionali n. 1/99 e 3/2001.

della Costituzione), gran parte delle funzioni amministrative ora assegnate (impropriamente) al livello regionale. Se dal punto di vista normativo c'è un riconoscimento nelle funzioni provinciali come funzioni nel governo dell'area vasta, nelle pratiche di governance territoriale le Regioni hanno però confermato il loro centralismo, mentre le Province, pur avendo rinforzato le loro cariche istituzionali, stentano a trovare una loro funzione.

La definizione di governance, intesa come modello di formulazione e gestione delle politiche, prevede che l'assunzione delle decisioni sia frutto della partecipazione quanto più ampia possibile di tutti i soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente. Il "capitale sociale" attraverso la struttura relazionale e gli interessi dei vari *stakeholder* o portatori d'interesse che, con le loro conoscenze e i loro conflitti potrebbero dare un importante contributo nel definire le strategie, poco influisce, nella pratica, sul governo del territorio (Mazzucato, 2009).

Il principio di sussidiarietà secondo cui l'intervento degli Enti pubblici territoriali (Regioni, Aree Metropolitane, Province e Comuni), sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative a esso sottostanti deve essere attuato esclusivamente come sussidio, nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio, non è applicato con coerenza nella pratica.

La governance territoriale è condizionata dalle politiche ambientali, sviluppandosi in connessione con le pratiche orientate allo sviluppo sostenibile e con le politiche territoriali che devono tenere conto dell'esigenza, da parte della comunità, di salvaguardare l'ambiente in cui s'insedia.

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 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 di conoscenza. Endoprocedimentalità rispetto al

processo di formazione di piani e programmi, partecipazione, condivisione, consenso e considerazione della dimensione ambientale, sono gli aspetti che dovrebbero caratterizzare la VAS, ma che, come si vedrà nei capitoli successivi, nella pratica spesso sono carenti o poco efficaci. La causa si individua essenzialmente, nella scarsa cultura della valutazione ambientale, intesa più come un ulteriore appesantimento dei processi decisionali, piuttosto che quale essenziale strumento per la costruzione di piani e programmi. Il suo ampio utilizzo in diversi Paesi da molti più anni che in Italia dovrebbe far riflettere sulle potenzialità di questo strumento.

Le criticità riscontrate nelle applicazioni della VAS sono sia di natura metodologica che di governance. Queste ultime riguardano gli attori coinvolti, il loro ruolo, le loro competenze e tutti gli aspetti rappresentati nell'ottagono della *good governance* (UNESCAP, 2007), i quali costituiscono parti importanti della riflessione sulla teoria e prassi della pianificazione territoriale contemporanea (Zoppi, 2007).

Partendo da queste considerazioni, l'obiettivo della tesi è evidenziare, in termini di problematiche, la questione del rapporto tra governance, pianificazione, valutazione, e, in particolare, definire indicazioni metodologiche e procedurali per una VAS completamente inserita nel processo di formazione di piani urbanistici e territoriali di diversa scala.

La tesi è strutturata in due parti: la prima è di inquadramento generale e tratta agli aspetti teorici e normativi connessi ai concetti di sostenibilità e governance; la seconda parte è dedicata all'approfondimento delle problematiche della governance e della VAS con particolare riferimento all'ambito territoriale della Regione Sardegna che, dal 2006, anno di approvazione del suo Piano paesaggistico regionale (PPR),³ sta attraversando una nuova stagione di governance territoriale, caratterizzata da un nuovo modo di intendere il concetto di risorsa ambientale e anche da un diverso approccio, in termini relazionali, tra gli enti di governo del territorio, e tra essi e le comunità locali.

Il primo capitolo ragiona sui concetti di sviluppo sostenibile, di ambiente e di territorio, e sugli elementi chiave relativi ad una loro efficace integrazione nella governance territoriale.

³ La Giunta Regionale ha approvato, con Delibera n. 36/7 del 05/09/2006, il PPR- Primo Ambito Omogeneo. La normativa disciplina ventisette Ambiti di Paesaggio che costituiscono il Primo Ambito Omogeneo, corrispondente al territorio costiero.

Il secondo capitolo analizza l'evoluzione della governance territoriale in Italia rispetto alla modifica del Titolo Quinto della Costituzione e al peso, sempre maggiore, dato all'ambiente nelle leggi e nei piani di governo del territorio.

Il terzo capitolo ripercorre il percorso teorico che ha portato, nel 2001, alla Direttiva 42/2001/CE e, successivamente, al suo recepimento negli Stati dell'Unione Europea e in Italia, a livello nazionale e regionale.

Il quarto capitolo analizza in che termini il concetto di sviluppo sostenibile ha influenzato i contenuti del PPR ed i meccanismi di governance attivati in fase di formazione e revisione dello stesso, con particolare riferimento alla scala regionale e provinciale. In particolare, il capitolo si sofferma sul processo partecipativo e di collaborazione a livello istituzionale che ha condotto alla definizione dell'impianto normativo della prima stesura del PPR e della sua attuale revisione. A livello provinciale, si analizzano ruolo e posizione dell'ente Provincia nelle dinamiche decisionali riguardanti la pianificazione territoriale e il punto di vista, a tal proposito, delle Amministrazioni Comunali. Il capitolo si conclude con alcune riflessioni relative ad un corretto coordinamento tra piani a livello provinciale e regionale, che si dovrebbe attuare attraverso un'integrazione tra governance territoriale e pianificazione del paesaggio.

Il quinto capitolo si sofferma sulla pianificazione a scala comunale e analizza i processi di VAS attivati nell'ambito dell'adeguamento dei Piani urbanistici comunali (PUC) al PPR; in particolare, pone in luce alcuni importanti problemi metodologici aperti nell'applicazione della VAS. Si analizzano, attraverso una serie di casi studio, le fasi e i passi tipici della VAS, utilizzando una chiave di lettura che prevede, per ciascuna fase del processo, un esame della definizione e delle modalità di svolgimento indicate dalle "Linee Guida per la Valutazione ambientale strategica dei Piani urbanistici comunali" redatte dalla Regione Sardegna, per sostenere le amministrazioni comunali nell'adeguamento dei loro piani urbanistici. L'analisi permette di trarre considerazioni e, di evidenziare delle criticità emergenti, per le quali, nel successivo capitolo, si propongono possibili soluzioni.

Il sesto capitolo presenta un protocollo procedimentale (da qui in poi "Protocollo"), mirato alla definizione di indirizzi per lo sviluppo delle singole attività del processo valutativo

riferito ai piani urbanistici e territoriali, che contemplanò differenti scale di processi di formazione delle decisioni.

Gli *step* pratici e gli orientamenti da seguire nell'elaborazione e nell'attuazione di un processo di VAS costituiscono uno schema operativo in cui si integrano contributi originali e contributi di varie esperienze applicative analizzate nell'ambito della ricerca. Si ritiene che questi possano contribuire ad un'efficace definizione di un processo decisionale trasparente e inclusivo.

Le caratteristiche essenziali del Protocollo sono la sua esportabilità e la sua utilizzabilità da parte di pianificatori, valutatori ed amministratori.

Le conclusioni oltre a ripercorrere alcune delle riflessioni delineate nella tesi, definiscono alcune questioni che si prestano all'approfondimento e allo sviluppo futuro della ricerca.

**Parte Prima: Teoria sui concetti di sostenibilità, sviluppo sostenibile e
governance**

Capitolo Primo

Sostenibilità e sviluppo sostenibile: chimera o nuovo paradigma del governo del territorio?

Premessa

Documenti internazionali e nazionali fanno continuamente riferimento alla sostenibilità e allo sviluppo sostenibile. I decisori pubblici si affaticano nell'elaborare strategie a essi ispirate e i politici li richiamano per sostenere le proprie tesi, ci si appellano quasi si trattasse di dogmi non criticabili (Fracchia, 2009).

“Chi non crede alle rivoluzioni catartiche, rigetta la parola “sostenibilità” e le vuote retoriche che essa è andata alimentando, anche grazie all'elevato grado di astrazione del termine, definito parola valigia, pronta per tutti gli usi” (Mininni e Migliaccio, 2011), secondo altri, invece, il termine sostenibilità non è desueto, ma solo poco legato alla pratica.

L'associazione dei termini sostenibilità e sviluppo fa pensare spesso solo alla dimensione ambientale della sostenibilità e alla sua attuazione in termini di compatibilizzazione delle diverse azioni umane con l'ambiente. Si attribuisce così al termine “tutela” dell'ambiente un significato ristretto, quello della conservazione dei suoi aspetti significativi e caratteristici: la sostenibilità in questo modo è intesa come giustapposizione ad azioni produttive e insediative.

Nei processi decisionali che riguardano il governo e la pianificazione del territorio, si sta sempre più cercando di superare questa giustapposizione, tramite innovative forme di progettazione spaziale del territorio e dell'ambiente.

Il presente capitolo è dedicato all'analisi del concetto di sviluppo sostenibile e sostenibilità da diversi punti di vista: rispetto ad alcune interpretazioni rinvenibili in letteratura (paragrafo primo), alla loro relazione con i concetti di territorio e ambiente (paragrafo secondo), all'individuazione degli elementi chiave per una coevoluzione programmata tra sviluppo economico, territorio e risorse ambientali (paragrafo terzo). L'intento è capire se sostenibilità e sviluppo sostenibile sono pura utopia, oppure se è possibile misurarne in qualche modo la loro misurazione e quantificazione.

1.1 I concetti di sviluppo sostenibile e di sostenibilità

L'introduzione dei concetti di sviluppo sostenibile e di sostenibilità (Rapporto Brundtland, 1987),⁴ come obiettivi principali delle politiche di gestione del territorio, ha portato alla ribalta interessanti questioni su quale potesse essere un percorso operativo che ne consentisse il loro conseguimento, al fine di evitare che rimanessero solo idee promettenti ma non realizzabili. La genericità dei concetti, "usati" negli appelli dei politici, alimenta, infatti, dubbi circa la loro effettiva utilità; si avverte in tal senso il rischio che gruppi d'interesse molto diversi tra di loro possano candidarsi a interpretarne la vera natura per perseguire i propri scopi (Fracchia, 2009).

Il consesso, in cui i paradigmi dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità si sono affermati a scala mondiale, è stato l'*United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, con l'obiettivo di elaborare strategie e misure per fermare lo stato del degrado ambientale del nostro pianeta.

Sul concetto di sviluppo sostenibile si contano in letteratura oggi più di trecento definizioni, proposte da studiosi e organismi nazionali e internazionali. Tra queste, una è quella fornita dal governo inglese per il quale lo sviluppo sostenibile è quello che "assicura una migliore qualità della vita di ognuno, ora, e per le generazioni a venire." Secondo la definizione proposta, 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. In tal senso si evidenzia la necessità di rendere compatibili le esigenze dell'economia con le ragioni dell'ambiente (dimensione ambientale della sostenibilità), non piegando le esigenze dello sviluppo alla tutela ambientale ma perseguendo un contemporaneo ed equilibrato progresso sociale (dimensione sociale della sostenibilità) e il mantenimento di alti e stabili livelli di crescita economica (dimensione economica della sostenibilità). Per sostenibilità ambientale si intende la capacità di preservare nel tempo le tre funzioni dell'ambiente: la funzione di fornitore di risorse, funzione di ricettore di rifiuti e la funzione di fonte diretta di utilità; la sostenibilità economica può essere definita come la capacità di un sistema economico di generare una crescita duratura degli indicatori economici, in particolare, la capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento delle popolazioni; la sostenibilità

⁴ Il rapporto Brundtland (conosciuto anche come *Our Common Future*) è un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) in cui, per la prima volta, viene introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

sociale può essere definita come la capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e per genere.

Pertanto, agire secondo criteri di sostenibilità non deve indurre a pensare che le scelte e le azioni individuate siano stabilite in modo definitivo, andando a definire uno scenario futuro immutabile nel tempo; in modo più corretto è opportuno considerare lo sviluppo sostenibile come un processo, continuamente verificato, capace non solo di realizzare uno scenario previsto per il futuro, ma anche di mantenerlo sempre aggiornato (Cordini, 1997).

Lo sviluppo sostenibile non è uno stato di equilibrio prestabilito ma, in sostanza, un concetto basato sul “valore,” mentre il suo raggiungimento è una questione di scelte condotte da individui, gruppi, comunità, organizzazioni e governi (Hardy e Zdan, 1997; Devuyst *et al.*, 2001). In tal senso, il conseguimento della sostenibilità non consiste nel raggiungimento di una situazione di equilibrio stabile, piuttosto si configura come un processo dinamico in cui, di volta in volta, sono definiti mezzi e strategie per rendere compatibile l’uso delle risorse con i bisogni attuali e futuri.

Sulla natura del rapporto economia e ambiente, gli studi sulla sostenibilità forniscono una serie di interpretazioni, che essenzialmente si possono classificare in due filoni.

Il primo fa riferimento alla teoria della “modernizzazione ecologica” secondo la quale economia e ambiente non sono in conflitto anzi il benessere economico, è ritenuto essenziale per garantire buoni risultati ambientali; in questo senso le misure di mitigazione e compensazione aiutano a gestire tale opposizione. Da questa visione ne deriva un concetto di sostenibilità di tipo utilitaristico e di ambiente come stock di beni quantificabili, dotati di prezzo (esplicito o implicito) e commercializzabili in termini quasi monetari.

Secondo un secondo filone di pensiero, denominato quello della “società del rischio” (Beck *et al.*, 1994), esiste un conflitto irriducibile tra modi di produzione, consumo e istanze ecologiche (Davoudi, 1999). In questo senso il concetto di sostenibilità assume connotati più radicali e morali. La protezione dell’ambiente assume la priorità rispetto ad altre istanze, vincolando l’attività umana alla capacità di carico degli ecosistemi.

Un riferimento a livello comunitario molto importante nella pianificazione e nella programmazione tra sviluppo economico, territorio e ambiente è la Convenzione europea del

paesaggio⁵ con la quale si è aperta una sempre più stretta interrelazione tra azioni di sviluppo socio-economico e valorizzazione delle risorse del territorio, a scala vasta e locale, oltre che una comune ricerca d'integrazione tra le politiche, la cui efficacia è riconducibile alla tradizione culturale di ciascun contesto nazionale. In questo caso una risorsa ambientale e territoriale, quale il paesaggio, è identificata esplicitamente come risorsa che favorisce il dispiegarsi delle attività economiche nell'ottica sviluppo sostenibile.

Il paesaggio, nella Convenzione non è definito solo in conformità a criteri visivi, ma in conformità a una percezione complessa di elementi naturali e umani stratificati, che definiscono l'identità culturale dei diversi luoghi. Se un ambito territoriale è rappresentato dal suo paesaggio, non si può che rimanere nell'ambito di studio dei paesaggi tutte le volte che si prevedono la programmazione e l'organizzazione dei processi di trasformazione territoriale (Imperio, 2007).

L'innovazione principale della Convenzione è stata quella di fondare il proprio dettato normativo sull'idea che il paesaggio, rappresenti un "bene," indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli. In questo senso sfata l'equivoco del considerare solo la dimensione ambientale della sostenibilità a discapito di quella economica; la pianificazione territoriale, è vista non solo come strumento di difesa passiva o di tutela ma, dove possibile, anche di progetto. L'approccio non è diretto a bloccare i processi di sviluppo sociale ed economico, ma tenta di armonizzare le trasformazioni integrando il paesaggio "nelle politiche di pianificazione del territorio e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico" (articolo 5 della Convenzione).

1.2 Il rapporto tra sostenibilità e politiche dell'ambiente e del territorio

Il concetto di sostenibilità nei processi di *governance* territoriale si intreccia e interagisce con quello di ambiente e con quello di territorio, le cui definizioni a seconda delle interpretazioni coincidono.

Il concetto di ambiente è soggetto a varie interpretazioni, la più ampia tende a considerare accanto alle componenti naturali, anche i processi sociali e culturali derivanti dal rapporto dell'uomo con il sistema fisico. L'ambiente si configura come un complesso attivo di elementi che si muovono in un contesto comune influenzandosi reciprocamente. Esso non è

⁵ Firmata a Firenze il 20 Ottobre del 2000 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa.

solo l'insieme degli elementi che lo compongono, ma anche il luogo degli atti e delle dinamiche che intercorrono tra gli elementi (Iovino, 2004).

Secondo questa interpretazione l'ambiente "comprende" il territorio ma ontologicamente lo supera e ne prescinde perché opera su una dimensione più vasta e generale, "Le problematiche ambientali si intrecciano con quelle territoriali, e sono al tempo stesso locali e globali, territoriali e de territorializzate" (Endrici, 2005).

Un'altra interpretazione, che negli ultimi anni ha trovato spazio in un certo numero di leggi recenti,⁶ fa corrispondere alla definizione di ambiente quella di territorio. Il concetto di ambiente e di territorio interagiscono nei processi di governo del territorio; le problematiche ambientali devono necessariamente essere affrontate "territorializzando" le politiche di intervento vale a dire confrontandosi con le necessità e le opportunità di governo delle concrete realtà territoriali. L'importanza dei processi di "territorializzazione" a fronte dei rischi impliciti della crescente globalizzazione delle dinamiche economiche, sociali, culturali ha indotto e induce a declinare le strategie di sviluppo sostenibile in chiave di sviluppo locale, endogeno e autogestito (Gambino, 2005).

L'approccio territorialista, sviluppato nell'ambito dell'omonima scuola,⁷ evidenzia come i problemi della sostenibilità dello sviluppo mettano in primo piano la valorizzazione del patrimonio territoriale, nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali, come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza.

In questo approccio la società e l'ambiente non hanno un nesso causale predefinito. Società e ambiente si intersecano continuamente, l'uno include l'altro e viceversa. Il territorio sostiene entrambi e assume le forme di uno spazio attraversato da scambi di flussi di ogni genere. La "territorialità" è definita da Sack "come il tentativo di un individuo o di un gruppo di influenzare o controllare le persone, i fenomeni e le relazioni delimitando e esercitando un controllo sopra un'area geografica, definita territorio" (Sack, 1986).

Del tutto differente è la posizione di Raffestin, che definisce la territorialità come un "insieme di relazioni che nascono in un sistema tridimensionale società-spazio-tempo in vista di

⁶ Si veda l'articolo 5, comma 1 lett. c), del Decreto Legislativo del 16 gennaio 2008 n.4., "Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale," che assieme alla Direttiva 85/337/CEE sono le uniche norme che forniscono una definizione giuridica di ambiente.

⁷ La scuola territorialista è nata all'inizio degli anni '90 in Italia per opera di alcuni docenti e ricercatori di urbanistica e di sociologia che hanno deciso di coordinare la loro attività di ricerca in ambito universitario e CNR: A. Magnaghi (Università di Firenze), G. Ferraresi (Politecnico di Milano), A. Peano (Politecnico di Torino), E. Trevisiol (IUAV), A. Tarozzi (Università di Bologna), E. Scandurra (Università di Roma 'La Sapienza'), A. Giangrande (Università Roma Tre), D. Borri (Università di Bari) e B. Rossi Doria (Università di Palermo).

raggiungere la più grande autonomia possibile, compatibile con le risorse del sistema” (Raffestin, 1981). In questo caso, la territorialità non è quindi il risultato del comportamento umano sul territorio, ma il processo di “costruzione” di tale comportamento.

In riferimento al territorio, le tre dimensioni della sostenibilità sono intese nel seguente modo: per sostenibilità ambientale si intende la capacità di valorizzare l’ambiente in quanto “elemento distintivo” del territorio, garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e del patrimonio; per sostenibilità economica, la capacità di produrre e mantenere all’interno del territorio il massimo del valore aggiunto combinando efficacemente le risorse, al fine di valorizzare la specificità dei prodotti e dei servizi territoriali; all’interno di un sistema territoriale per sostenibilità sociale si intende la capacità dei soggetti di intervenire insieme, efficacemente, in base ad una stessa concezione del progetto, incoraggiata da una concertazione fra i vari livelli istituzionali

A fronte di una crescente rilevanza della tematica ambientale, e assumendo come punto di vista i territori, si tratta dunque di riflettere sul loro ruolo, non solo nei tradizionali termini di allocazione delle competenze ma anche di governance (Endrici, 2005).

Gli enti territoriali sono i primi ad essere chiamati a rispondere alle problematiche ambientali mostrando maggiore capacità innovativa dei governi centrali (Bobbio, 2000). I sistemi locali in particolare assumono un primo piano nell’elaborazione e nella gestione di forme più sostenibili e durature di sviluppo. “Tuttavia la valorizzazione degli attori locali e il loro ruolo nei processi di sviluppo dipende dalla reale convergenza delle politiche di governo a tutti i livelli” (Gambino, 2005).

In questo senso il territorio ha un ruolo essenziale nel definire un rapporto di equilibrio tra la sostenibilità sociale, ambientale ed economica (Fusco Girard e Nijkamp, 1997).

1.3 Coevoluzione programmata tra sviluppo economico, territorio e risorse ambientali.

Elementi chiave

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, in questo senso fare i conti con la sua misurazione e quantificazione diventa assolutamente necessario.

Se, infatti, il concetto di sostenibilità come obiettivo assoluto è utopia, possono non esserlo le azioni che vanno nella direzione della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile.

Affinché si crei sviluppo e che questo sia sostenibile è necessario, dunque, che ci sia una coevoluzione “programmata” tra sviluppo economico, territorio e risorse ambientali, che hanno nei processi decisionali un elemento chiave. Le pratiche valutative possono essere un valido supporto fin dalle fasi preliminari, tramite un approccio integrato e multidisciplinare ai problemi ambientali sociali ed economici.

La valutazione della sostenibilità dello sviluppo è stata ampiamente affrontata in letteratura, talvolta come strumento ed altre volte come approccio metodologico (Devuyst *et al.*, 2001). Qualunque siano le caratteristiche o il nome assegnato allo specifico strumento di valutazione, occorre rilevare che la valutazione della sostenibilità può acquistare significato soltanto all’interno di una struttura valutativa che stabilisca gli indicatori e i valori in grado di esprimere un *trend*, positivo o negativo, di perseguimento dello sviluppo sostenibile. Questo implica anche che lo sviluppo sostenibile, quale obiettivo di lungo periodo, se supportato da una struttura di valori e scelte, e da responsabilità politiche, può essere utilizzato come contesto di riferimento per la valutazione delle decisioni strategiche (Partidário, 1996-2000).

Il momento di costruzione dei piani e i programmi che andranno a organizzare un territorio è quello in cui si possono raccordare le varie proposte; per questa ragione diventa fondamentale un approccio consapevole e partecipato alla pianificazione che riconosca le diverse componenti e le loro interrelazioni. Il campo principe per il perseguimento dello sviluppo sostenibile è la pianificazione e la valutazione come attività principale di quest’ultima (Pallone, 2004).

1.3.1 Integrazione e valutazione come supporto ai processi decisionali

All’approccio integrato di cui si parlava è necessario che si conformino tutti gli attori coinvolti nel processo decisionale. La questione ambientale, si offre oggi, come arena privilegiata per la sperimentazione di nuove forme di discussione pubblica ed elaborazione di nuovi strumenti decisionali. L’importanza di questi ultimi è evidenziata anche dal legislatore nazionale che definisce “l’ambiente, come sistema di relazioni fra diversi fattori in

conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione.”⁸

Nella pianificazione territoriale, la settorialità e strumentalità con cui viene affrontata la questione ambientale ha difficoltà a superare la dicotomia tra i due paradigmi sviluppo e sostenibilità. In riferimento ai diversi livelli di piano, il rispetto del principio della sostenibilità può concretizzarsi attraverso una serie di azioni coordinate e complementari fondate sul presupposto che la tutela dell'ambiente, dell'integrità fisica del territorio e della sua identità culturale debbono costituire il punto di partenza per ogni trasformazione territoriale e urbanistica. I piani di settore e i vincoli di tutela (dell'ambiente, dei beni culturali, della difesa del suolo, del rischio sismico), debbono essere recepiti e armonizzati all'interno dalla pianificazione territoriale e urbanistica.

La sostenibilità necessita di una interpretazione attraverso delle valutazioni di tipo quantitativo, capace di simulare scenari pianificatori anche alternativi tra loro. In letteratura è possibile riscontrare alcuni casi di modelli ambientali applicati a diverse fasi di elaborazione di piani territoriali, che hanno affrontato sia gli aspetti analitici sia quelli valutativi. Le tradizionali metodologie valutative di analisi costi benefici, all'interno dei processi di pianificazione territoriale, risultano essere carenti in quanto non sono in grado di fornire strumenti interpretativi delle trasformazioni complessive ambientali.

Il percorso compiuto dalla cultura della sostenibilità, può rappresentare un utile chiave di lettura per comprendere le evoluzioni disciplinari nel campo specifico della valutazione ambientale.

Il Rapporto Brundtland fu ispiratore della filosofia della valutazione ambientale sia di impatto che soprattutto strategica in quanto individuava una serie di principi e di strumenti per perseguire l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. Il principio di prevenzione è chiaramente un principio chiave nella valutazione ambientale, in quanto la previsione degli effetti di un certo strumento di sviluppo, sia esso un progetto o uno strumento di programmazione, è finalizzata a scegliere la soluzione ottimale tenendo in considerazione anche la componente ambientale. La Conferenza di Rio ha in seguito rafforzato questo concetto evidenziando come non sia

⁸ Art. 5, c. 1 lett. c), del D.lgs. 4/2008.

possibile prescindere dalle tematiche ambientali nell'indirizzare le azioni umane verso il raggiungimento di forme di sviluppo.

Gli strumenti più efficaci al fine di perseguire soluzioni che rispondano all'obiettivo della sostenibilità sono quegli strumenti che si ispirano al principio di integrazione, il quale a sua volta implica che l'obiettivo della tutela ambientale sia considerato nel momento in cui è adottata ogni decisione, di qualsiasi carattere, suscettibile di produrre conseguenze sull'ambiente, in ogni sua forma e che questa considerazione avvenga su una posizione di parità con le altre variabili (economiche, sociali o quant'altro) che costituiscono oggetto della decisione.

Elemento essenziale di questa operazione è il confronto e a volte il bilanciamento, persino il compromesso tra diversi obiettivi e priorità. Garantire la scelta della opzione migliore risulta così, specialmente nelle scelte maggiormente rilevanti, molto difficile, in particolare laddove il margine di incertezza circa la prevedibilità delle conseguenze di determinate opzioni di sviluppo è molto elevato. E' opportuno garantire, in questi casi, che la scelta venga adottata in maniera razionale, cioè divenga quella migliore sulla base di presupposti. Quali che siano, essi devono essere utilizzati pertanto per definire uno schema procedurale che assicuri che la scelta sia adottata tenendo in considerazione tutto ciò che è possibile tenere in considerazione. Così, laddove gli effetti o impatti non possono essere previsti, è necessario però che la scelta sia adottata rispettando una serie di disposizioni di carattere procedurale ottenute sulla base di quelle che erano le conoscenze a disposizione nel momento in cui la decisione è stata presa. Ovviamente, questo implica la necessità di un processo continuo di aggiornamento in considerazione della possibilità che le conoscenze a disposizione cambino nel tempo. In altre parole è possibile che determinate regole di principio debbano cedere il passo di fronte ad altre inizialmente non conosciute.

Altro principio introdotto dal Rapporto Brundtland è il principio della condivisione di responsabilità tra i diversi attori del panorama economico, inclusi i privati cittadini che presuppone la partecipazione e l'informazione dei privati alle scelte sia a livello di singole opere, che al livello più alto di strumenti di pianificazione e persino di politiche.

Il tentativo di esplicitare le valutazioni in modo che possano essere oggetto di confronto e dibattito oltre che costituire il fondamento di scelte strategiche realmente condivise,

rappresenta l'innovazione più significativa introdotta in questo campo in anni recenti. Il dibattito disciplinare ha fatto registrare notevoli passi in avanti in questa direzione ed è auspicabile che si verifichino ulteriori e rapide evoluzioni in grado di configurare un sistema di valutazione che fornisca condizioni e criteri che debbono costituire nient'altro che l'esplicitazione degli obiettivi politici emersi nel dibattito locale e rappresentare precisi riferimenti per valutare se e in quale misura gli interventi proposti rispondano agli obiettivi di sviluppo delle comunità interessate (Minucci, 2005).

La VAS se applicata in maniera corretta, può garantire l'adozione di una decisione adeguata in termini di sostenibilità. Ciò comporta che accanto alla considerazione degli impatti di una decisione, si collochi il rispetto di alcuni parametri procedurali, previamente definiti, quali la definizione di un aperto dialogo con il pubblico, o ancora il coinvolgimento di autorità tecniche capaci di fornire dati appropriati per incrementare il patrimonio conoscitivo a disposizione del decisore, lasciando aperta la possibilità di modificare la decisione e gli stessi parametri procedurali nel momento in cui ulteriori fattori di valutazione si rendono disponibili.

Si può concludere che l'integrazione delle valutazioni ambientali nelle decisioni strategiche è un prerequisito fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile, superando l'idea tradizionale di considerare le politiche ambientali come un'area specifica e separata dalle altre.

Un ruolo strategico è assolto dagli enti di governo del territorio ai quali sono richiesti nuove modalità di funzionamento fondate sulla ponderazione dei diversi interessi generali e particolari.

1.3.2 La partecipazione di tutti gli attori territoriali

Durante la Conferenza di Rio la partecipazione è identificata come un elemento vitale per lo sviluppo sostenibile. Nel documento di Agenda 21⁹ si sostiene, infatti, che lo sviluppo sostenibile potrà essere raggiunto solo attraverso un processo democratico, partecipativo e pianificato e una pianificazione attiva a tutti i livelli scalari da quello internazionale a quello locale.

⁹ Documento contenente principi, obiettivi e azioni a cui devono orientarsi le politiche a livello globale, nazionale e locale, per la promozione di uno sviluppo più equilibrato per il Ventunesimo secolo, sottoscritto durante il Summit delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo svoltosi a Rio de Janeiro nel 1992.

Il diritto della partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche in materia ambientale, deve trovare applicazione in occasione delle fasi attraverso cui si articola il processo di assunzione delle decisioni.

Il coinvolgimento dei cittadini si realizza innanzitutto mediante la conoscenza delle scelte che devono essere compiute e degli elementi di valutazione delle stesse in termini del loro impatto e in secondo luogo mediante la possibilità di intervenire attivamente nel processo decisionale, con una partecipazione “informata.”

Con la Convenzione di Aarhus¹⁰ si è assistito a un progresso significativo in campo normativo nella previsione della partecipazione necessaria nella definizione delle politiche pubbliche. Si è stabilito così che il coinvolgimento delle comunità locali può toccare diversi livelli, ognuno capace di aumentare la capacità del cittadino di influire sulle politiche e sugli usi di vista secondo specifici obiettivi di condivisione. Si parte da un primo livello in cui si punta a un maggiore attivismo civico attraverso la comunicazione e l’informazione (partecipazione informata) e si passa a un successivo stadio quando ci si preoccupa di raccogliere in modo sistematico e rappresentativo il punto di vista della cittadinanza su problemi e su proposte e progetti che l’autorità locale promuove (partecipazione consultiva). Il coinvolgimento diventa ancora più impegnativo quando rispetto a un certo tema ci si propone di costruire in modo condiviso progetti, deliberazioni o scelte ricercando l’approccio costruttivo di molti soggetti, punti di vista e interessi (progettazione condivisa).

Un nuovo modo di intendere la gestione, la pianificazione e programmazione territoriale in grado di assicurare la tutela e la valorizzazione sostenibile del territorio è stato introdotto nel 2000 dalla Convenzione Europea del Paesaggio. In essa, oltre a dare una nuova definizione di paesaggio,¹¹ si pone l’accento sull’esigenza di una nuova pianificazione territoriale, integrata e basata sullo sviluppo locale sostenibile; si sottolinea l’importanza delle procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche territoriali; si riconosce l’importante ruolo delle percezioni e delle attese dei cittadini nell’attribuzione del valore alle risorse, da cui consegue che la partecipazione è molto legata all’ambito locale.

¹⁰ La Convenzione è stata sottoscritta sotto l’egida dell’UN/ECE (*United Nations Economic Commission for Europe*) ad Aarhus in Danimarca nel 1998 ed è entrata in vigore il 30 ottobre del 2001. L’Italia ha ratificato la Convenzione con la Legge 108/2001.

¹¹ Nella Convenzione il paesaggio viene definito come “parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori e/o umani e dalle loro reciproche interrelazioni.”

La Convenzione sottolinea la multiscalarità dell'approccio che lega il locale con le strategie globali. “ Il paesaggio in qualità di elemento essenziale del benessere individuale e sociale è elemento importante della qualità di vita delle popolazioni, [...] contribuisce allo sviluppo degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea” (Dejeant – Pons, 2001).

Appare ancora poco maturo il dibattito su come rendere concretamente possibile il nuovo ruolo che i cittadini devono assumere nella costruzione condivisa delle politiche sul territorio e nella definizione-attuazione partecipata degli obiettivi alla base dei piani di governo del territorio.

Dare spazio alla partecipazione richiede un approccio sistematico che non è senz'altro riducibile alle tradizionali procedure consultive delle osservazioni ai piani regolatori e nemmeno a quelle dei procedimenti di valutazione ambientale, ancora giocate quasi esclusivamente sul rapporto amministratori-esperti. Nei processi decisionali, si ritiene fondamentale, il coinvolgimento di testimoni qualificati (Del Zotto, 1988) o testimoni chiave, o di un “campione sociologico” (Mongardini, 1984) da chiamare in causa in quanto detentori di informazioni su argomenti rilevanti ai fini della decisione.

Capitolo Secondo

Il tema della governance territoriale in Italia

Premessa

Il quadro che emerge sul concetto di sviluppo sostenibile, applicato al governo del territorio, è di grande complessità e articolazione e trova riferimento nei problemi che investono lo spazio e la società nei suoi modelli di sviluppo, nelle matrici culturali e tecniche della disciplina, negli strumenti di conoscenza, nella valutazione e progetto, negli attori in gioco, nel ruolo delle informazioni. Il termine governance comprende diverse questioni che il presente capitolo si propone di indagare: in particolare sono due gli aspetti di maggiore interesse.

Il primo riguarda tutti i rapporti che intercorrono nella governance territoriale multilivello,¹² nella quale si possono individuare due dimensioni parallele, compresenti e policentriche, che fanno della governance un modo per gestire le trasformazioni sul territorio, una dimensione verticale che riguarda i rapporti istituzionali tra i livelli di governo e un'altra orizzontale che comprende tutte le procedure partecipative dirette a coinvolgere le comunità locali.

Il secondo è l'attenzione al tema ambientale nella governance che progressivamente influenza i contenuti tecnici dei piani di governo del territorio che ha portato a un'evoluzione in senso ambientale delle leggi del governo del territorio dell'ultima generazione.

Il capitolo è strutturato in un primo paragrafo che analizza le definizioni generali, rinvenibili in letteratura, di governance intesa come modalità di governo, in particolare, quella espressa dalla Comunità Europea; il paragrafo secondo analizza più nello specifico il passaggio dal concetto di governo del territorio a quello di governance territoriale, nel paragrafo terzo si analizza l'evoluzione del modello italiano di governance territoriale, mentre nel paragrafo quarto e quinto, è analizzata in termini di rapporti tra i diversi livelli di pianificazione; il paragrafo quinto sintetizza alcuni riferimenti fondativi per una buona governance territoriale.

2.1 Il concetto di governance

Privo di un sostantivo corrispondente nella lingua italiana, il termine anglosassone "governance" negli ultimi venti anni è diventato popolare nel dibattito politico e accademico.

¹² La governance multilivello è definita nel Libro Bianco del comitato delle regioni, Unione Europea, 80a sessione plenaria 17 e 18 giugno 2009. È intesa come una modalità di governo che implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, basata su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti.

La stessa definizione del concetto ha subito cambiamenti e integrazioni, seppure in generale si può sostenere che economisti, politologi ed esperti di relazioni internazionali, lo hanno usato, innanzitutto, per marcare una distinzione e una contrapposizione con il *government* inteso quale istituzione, apparato e organizzazione; la *governance* è intesa invece come “governo politico” che ricomprende le strutture pubbliche e i soggetti che interagiscono con lo Stato (imprese e comunità).

Nella *governance* confluiscono dunque le *politics* e le *policy*, intese le prime come i contenuti e gli effetti dell'intervento pubblico delle politiche e dei fenomeni che riguardano la conquista e l'esercizio del potere, le seconde intese come le scelte, le linee di condotta, che il governo scelga di fare o non fare nei differenti settori.¹³

Secondo alcuni, il concetto di *governance* nasce con la civilizzazione dell'uomo, in quanto intesa semplicemente come il processo che porta alla formazione delle decisioni e come queste sono o non sono implementate (UNESCAP, 2007).

Ad oggi, manca una definizione condivisa, in quanto si usa il termine *governance* a volte con significati differenti o con sfumature diverse; il concetto va spesso a sostituirsi ad altri termini, ma senza favorire una comprensione chiara dei meccanismi di interazione e regolamentazione considerati e quindi senza dar conto della specificità, analitica e significativa, del concetto stesso (Vedelago, 2002). In tal senso, il concetto di *governance* usato in economia, non può essere lo stesso di quello usato nelle scienze politiche ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione; nonostante si tratti di concetti estremamente connessi, il significato è profondamente influenzato dal contesto cui si riferiscono. Tuttavia è possibile rintracciare un nucleo comune di significato, trasversale a tutti i contesti.

Tra le definizioni più comuni, la *governance* è intesa come “processo di coordinamento di attori, di gruppi sociali, di istituzioni per raggiungere degli obiettivi propri discussi e definiti collettivamente all'interno di contesti frammentati, incerti” (Bagnasco Le Galès, 1997) o anche “l'esercizio dell'autorità politica, economica e amministrativa nella gestione degli affari di un Paese ad ogni livello.”¹⁴ Nella scienza politica, viene definita come l'azione comune e

¹³ L'analisi delle *policy* è un campo di studi multidisciplinare sviluppatosi all'interno della scienza politica e fortemente contaminato da altre discipline come l'economia, la sociologia, la statistica. Ciò che la distingue dalla scienza politica intesa in senso classico è il focus dell'analisi, che viene spostato dallo studio del potere e delle istituzioni (approccio istituzionalista) allo studio dei comportamenti dei soggetti operanti nell'arena pubblica (approccio comportamentale). I primi studi sulle *policy* si sono sviluppati negli Stati Uniti traendo spunto dal fallimento delle politiche riformatrici varate negli anni Sessanta dalle amministrazioni democratiche

¹⁴ Definizione data da *United Nations Development Program* (UNDP).

sinergica di tutte le componenti che determinano l'equilibrio complessivo di un dato sistema politico in un momento dato.

L'analisi dei processi di governance comporta la ricostruzione dei comportamenti dei vari attori che in tali processi agiscono. Tornando alla lettura che vede la governance contrapposta con il *government*, la governance è un sistema di regole che funziona solo se accettato dalla maggioranza e se le intenzionalità sono condivise, mentre il *government* può funzionare anche di fronte a una vasta opposizione delle sue politiche (Minucci, 2005).

La mancanza di democrazia, in un sistema che necessita di più trasparenza nei confronti dei cittadini e l'assenza di un formale coinvolgimento delle istanze della società civile, tenute al di fuori del sistema pubblico, hanno spinto la Comunità Europea a definire un proprio modello di governance. Un modello fondato su profonde riforme dei processi decisionali in termini di controllo democratico, di migliore coordinamento e di una più ampia leggibilità dell'intero processo decisionale al fine di meglio rispondere alle aspirazioni dei cittadini, facendoli partecipare realmente alla vita pubblica dell'Europa. Partendo da questi presupposti la Comunità Europea dedica all'argomento, il "Libro Bianco" (Commissione delle Comunità Europee, 2001), con il quale propone un processo decisionale più aperto e trasparente, con l'obiettivo di garantire una maggiore partecipazione dei cittadini e delle loro rappresentanze e contemporaneamente, una maggiore responsabilizzazione dell'insieme dei soggetti interessati alla decisione. Individua cinque principi sui quali si deve fondare una buona governance: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza. Ogni istituzione in questo senso deve operare in modo aperto adoperandosi per spiegare, con un linguaggio accessibile e comprensibile ai cittadini, i suoi obiettivi e le sue strategie, un principio fondamentale per l'accrescimento della fiducia dei cittadini sulle istituzioni. Queste ultime devono garantire maggiore semplicità e accessibilità alle procedure decisionali attraverso una migliore informazione sull'attività delle istituzioni stesse e, soprattutto, una nuova metodologia di lavoro. Ogni istituzione, in ragione del proprio ruolo, deve assumersi le proprie responsabilità nell'elaborazione e attuazione delle politiche, che devono essere efficaci e tempestive producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e quando possibile, delle esperienze acquisite in passato. In tal senso, le politiche per garantire più elevati livelli di efficacia, devono essere attuate secondo decisioni adottate al livello più opportuno.

L'efficacia di questa forma di governo non dipende dalla sola attività politico amministrativa, ma anche e soprattutto al coordinamento orizzontale e verticale tra più attori istituzionali e sociali e dalla loro capacità di condividere obiettivi, negoziare accordi e cooperare per raggiungerli. Questo presuppone che i sistemi di governo di tipo gerarchico, a cui corrisponde una ben definita e riconosciuta gerarchia di interessi, risultino obsoleti.

2.2 Definizioni di “governo” del territorio e di governance territoriale

La Carta Europea dell'Assetto del Territorio, sottoscritta a Terremolinos, nel 1983,¹⁵ definisce in maniera duplice il concetto di governo del territorio; esso è inteso come un'espressione riferita alla variabile spaziale delle politiche economiche, sociali, culturali ed ecologiche di tutta la società e come una vera e propria disciplina scientifica basata su un approccio interdisciplinare. Secondo tale definizione il governo del territorio persegue uno sviluppo socioeconomico adeguato delle Regioni, una migliore qualità della vita, una gestione consapevole delle risorse naturali, la protezione dell'ambiente e un uso razionale del territorio. La stessa definizione presuppone l'intervento di diversi ambiti disciplinari quali: quelli legislativi, che hanno il compito di individuare gli obiettivi da perseguire e i principali strumenti di pianificazione da utilizzare, quelli pianificatori, che provvedono all'elaborazione ed all'approvazione dei piani e quelli esecutivi, che si occupano della concreta attuazione delle trasformazioni sul territorio.

In letteratura si fa riferimento principalmente a tre teorie che mettono in relazione il concetto di territorio con quello di urbanistica.

Una teoria “evoluzionistica,” secondo la quale il governo del territorio coincide con l'urbanistica nella sua accezione più moderna, intesa come disciplina dell'intero territorio.

Una teoria “separazionista” in cui l'urbanistica è da intendersi come disciplina che riguarda in senso stretto l'assetto delle città, dei centri abitati, mentre il governo del territorio disciplina lo spazio circostante. In questa visione l'urbanistica è assai poco orientata alla soluzione dei problemi, oltre che poco attenta alla condivisione sociale delle scelte che avalla e che propone.

Infine, una teoria “incorporazionista” che vede nel governo del territorio qualcosa di ulteriore e in parte diverso rispetto all'urbanistica, non riducendosi al potere di conformare la proprietà privata per indirizzarla a finalità sociali, ma includendo altresì tutti i tipi di piani e programmi

¹⁵ Firmata dai Ministri Europei.

a qualsiasi titolo riguardanti il territorio. In altri termini, secondo questa visione l'urbanistica è la disciplina dell'assetto dello sviluppo dei centri abitati, mentre il governo del territorio attiene a una serie di interessi che limitano in parte l'urbanistica e in parte se ne differenziano, interessi che riguardano la politica delle grandi infrastrutture, la politica dello sviluppo economico, le politiche dell'ambiente poiché hanno a oggetto il territorio come luogo generale di vita di una comunità nella quale si esercita e si realizza la vita in comune.

In Italia il tema del governo del territorio negli ultimi anni si è evoluto notevolmente in particolare in seguito alle innovazioni introdotte dalla legislazione statale e regionale, che ha portato il governo del territorio a interagire con i processi di governance territoriale. Il termine governo sembrerebbe addirittura non più appropriato per definire il modo in cui le popolazioni e i territori sono organizzati e amministrati, mentre il termine governance pare definire meglio il processo attraverso cui collettivamente si risolvono i problemi e si risponde ai bisogni della società. In tal senso le relazioni e le interazioni all'interno dei processi assumono grande importanza.

Alcuni dei temi più dibattuti sono stati i contenuti e gli effetti dei piani ai diversi livelli, il rapporto tra disciplina autoritativa del piano e modalità consensuali di fissazione delle prescrizioni attraverso le quali vengono soddisfatte le esigenze sul territorio di infrastrutture e servizi in funzione dell'assetto dei luoghi.

2.3 L'evoluzione del modello italiano della governance territoriale a partire dagli anni Novanta

In Italia si comincia a parlare di governance negli anni Novanta quando ci fu una sistematica innovazione del processo decisionale, e in particolare della programmazione e della pianificazione territoriale, degli strumenti e delle strutture tecniche preposte.

Il primo segnale della volontà di misurarsi con questi aspetti è dato dall'emanazione di due leggi, entrambe del 1990, la riforma "dell'Ordinamento degli Enti Locali," Legge 8 giugno 1990, n. 142 e le "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo di diritto di accesso ai documenti amministrativi," Legge 7 agosto 1990, n. 241.

La riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, pone al centro del nuovo assetto dei poteri i principi della concertazione e della complementarità. I nuovi principi ordinamentali tendono a semplificare i livelli di governo e a fissare in modo chiaro le competenze e le

relazioni tra i diversi livelli. Con riferimento al governo del territorio, la definizione di nuovi criteri per l'azione dei decisori ha consentito il superamento, almeno in teoria, dei tradizionali rapporti di tipo gerarchico introducendo assieme al principio della concertazione principi di complementarità, sussidiarietà, e partenariato.

La Legge 142 conferisce a Comuni e Province, un'autonoma potestà statutaria oltre a rafforzare quella regolamentare per disciplinare le attività esercitate e a prevedere nuove opportunità per migliorare il rendimento dei governi locali, a cominciare dalle varie forme di cooperazione e integrazione previste per Comuni di piccole dimensioni (opportunità, oggi scarsamente utilizzate) per raggiungere adeguate economie di scala e maggiore efficienza nella produzione di servizi.

La Legge sull'accesso alle informazioni istituisce il principio della trasparenza, facendo obbligo a tutto l'apparato statale di rendere accessibili, in tempi brevi e in modo chiaro gli atti amministrativi. I due provvedimenti di legge, danno luogo a una duplice rivoluzione. Da un processo decisionale lineare fortemente gerarchico si perviene, almeno in linea di principio, a una configurazione di poteri di pianificazione nella quale molti decisori elaborano istanze, obiettivi e vincoli specifici che dovranno combinarsi in un sistema unitario di piani (principio della complementarità). Da un apparato chiuso e scarsamente accessibile ai cittadini si perviene, sempre in linea di principio, a un apparato che può comunicare con chiarezza le proprie scelte rendendo accessibili ai cittadini gli atti amministrativi.

L'applicazione delle due leggi si rivela difficile. Il livello di coordinamento tra i diversi settori e livelli di governo risulta inadeguato¹⁶ con scelte di pianificazione e programmazione territoriale che tendono a svolgersi in un ambito prevalentemente settoriale. Inoltre la cultura amministrativa e gli apparati tecnico burocratici si sono mostrati inadeguati rispetto alle novità introdotte dai provvedimenti.

Il superamento di tali separatezze costituisce una condizione preliminare, a livello regionale come a livello nazionale, per poter svolgere un efficace coordinamento e per assicurare una reale concertazione tra i diversi soggetti.

Nell'assetto dei poteri di pianificazione territoriale, consolidatosi a partire dagli anni Settanta con l'avvento delle Regioni, non era prevista ad esempio, nessuna sede di confronto e

¹⁶ Problema con il quale si sono misurate le leggi urbanistiche regionali di seconda generazione.

concertazione delle scelte durante la loro formazione; il raccordo tra i diversi livelli e settori del governo del territorio si è attuato prevalentemente in termini negativi: verificando solo a posteriori, se un piano, un programma o un progetto contrastava con altri piani, con altri programmi e con altri progetti. Questo stato di cose ha generato una situazione di tendenziale diffidenza delle amministrazioni locali e delle comunità locali nei confronti dei programmi di infrastrutturazione e della pianificazione a livello superiore, diffidenza che, a sua volta, è all'origine di un'elevata conflittualità che tende ancora oggi a ritardare sistematicamente sia l'approvazione dei piani e sia la progettazione e l'attuazione degli interventi di tutela ambientale e di infrastrutturazione di livello nazionale e locale.

Nonostante questi limiti, le leggi di riforma degli anni Novanta, dando maggiore snellezza e operatività alla pubblica amministrazione, hanno consentito alla pianificazione territoriale anche in assenza di una legge nazionale di riforma, di trovare nell'evoluzione del quadro normativo in campo amministrativo, una significativa spinta all'innovazione a livello regionale. In particolare, le riforme amministrative varate nella seconda metà degli anni Novanta (le così dette Bassanini, Leggi n. 59/97 e 127/97),¹⁷ tendevano a garantire maggiori livelli di autonomia e di flessibilità del governo locale per consentirgli di partecipare ai diversi livelli di negoziazione con modalità variabili da contesto a contesto garantendo adeguati livelli di coordinamento sociale e di regolazione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo assunti. Nel complesso, i citati provvedimenti legislativi hanno garantito maggiore efficacia ed efficienza ai processi decisionali e attuativi andando a modificare profondamente, sia le strutture dello Stato centrale, sia i rapporti tra Stato, Regioni e poteri locali e sia la distribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi ai diversi livelli di governo. Sotto quest'ultimo profilo l'azione di riforma è stata particolarmente incisiva dando luogo al processo di "decentramento amministrativo."

Con il processo riformatore, consolidatosi con la riforma del Titolo Quinto della Parte Seconda della Costituzione, viene affermato il principio della sussidiarietà, intesa come il principio che tende a dislocare l'esercizio dell'amministrazione al livello di governo più prossimo agli amministrati, privilegiando l'esercizio dell'amministrazione a livello locale e in particolare di quello comunale. Vengono poi affermati i principi di differenziazione e

¹⁷ "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", Legge del 15 marzo 1997 e la "Legge per la semplificazione del procedimento amministrativo", la così detta Bassanini bis.

adeguatezza, che completano quello di sussidiarietà, imponendo di tener conto delle dimensioni e della capacità di governo dei singoli enti come condizioni per il conferimento a essi delle nuove funzioni e dei nuovi compiti amministrativi.

La modifica del Titolo Quinto, prende atto di come sia riduttivo parlare di urbanistica, espressione sostituita con quella di governo del territorio, proprio perché una serie di vicende che attengono appunto al governo del territorio,¹⁸ avvengono sostanzialmente fuori e in deroga all'urbanistica. La locuzione di "governo del territorio" come abbiamo visto, ha dato origine a molteplici interpretazioni, in particolare quella più condivisa intende che la disciplina della materia ha sempre al centro il territorio, sotto l'aspetto degli usi più diversi ma ai fini della loro governabilità. Se si coniuga tale espressione con i nuovi concetti della riforma costituzionale (sussidiarietà, pluralismo, autonomia), ne vien fuori una pari dignità costituzionale di tutti gli Enti che costituiscono la Repubblica e una riconosciuta centralità delle Amministrazioni locali per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative (art. 118 della Costituzione).

Gli anni Novanta furono caratterizzati oltre che dalla formulazione di importanti leggi nazionali, anche da una nuova generazione di leggi regionali in materia di governo del territorio, che hanno subito l'influenza delle nuove tendenze dettate dalla governance. I mutamenti più significativi hanno riguardato i processi decisionali (tempi, modalità e strumenti) e i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Le parole chiave all'interno delle nuove leggi regionali sono, con riferimento alle modalità di governo, partecipazione, semplificazione, trasparenza, informazione, autodeterminazione, concertazione e perequazione; con riferimento ai rapporti tra i diversi livelli: sussidiarietà, condivisione, cooperazione; mentre con riferimento agli obiettivi e ai contenuti dei piani: sviluppo sostenibile, tutela dell'identità fisica e culturale del territorio e tutela delle risorse.

Le nuove leggi urbanistiche mettono in evidenza una diversa concezione del ruolo della pianificazione territoriale rispetto al passato. Una diversità riconducibile al significato molto ampio attribuito al termine governo del territorio che sembra riprendere sia l'insieme delle materie che hanno per oggetto le risorse del territorio, sia l'insieme degli strumenti di programmazione e pianificazione dell'uso di tali risorse, oltre alla garanzia delle necessarie

¹⁸ I contratti d'area, i patti d'area, la localizzazione degli impianti produttivi, ecc.

coerenze tra le diverse politiche e piani di settore. Un aspetto molto importante che è andato imponendosi nel tempo, è un approccio negoziale - consensuale che ha portato alla consapevolezza che per pianificare occorre risolvere i conflitti, stante la natura intrinsecamente conflittuale della maggior parte dei problemi che la pianificazione deve affrontare.

2.4 Evoluzione in senso ambientale della governance territoriale

Le politiche ambientali costituiscono un cruciale banco di prova per l'avvio di buone pratiche di governance (Governa, 2004). A partire dagli anni Ottanta la pianificazione territoriale comincia a confrontarsi con questioni di tipo ambientale, è del 1985 la Direttiva comunitaria sulla Valutazione di impatto ambientale,¹⁹ che si applicava a determinate categorie di progetti pubblici e privati che potevano avere un impatto ambientale importante.

In Italia, con notevoli ritardi e incertezze, si è sentita l'esigenza di superare i limiti imposti da un quadro legislativo ispirato a una concezione tradizionale secondo cui i beni ambientali, proprio per il fatto di essere patrimonio di tutti, erano privi di tutela giuridica. La concezione di ambiente è intesa come bene collettivo, degno di essere tutelato dalla legge, non in quanto appartenente a uno specifico proprietario, ma perché caratterizzato dalla possibilità di essere fruito pubblicamente.

“Se si accetta l'idea che il compito della pianificazione del territorio sia guidare le trasformazioni del territorio verso obiettivi di “qualità” complessiva dando significato concreto e localmente verificabile alla “sostenibilità dello sviluppo” la conservazione [...] del patrimonio di valori incorporati nel territorio, rappresenta la sua base insostituibile d'appoggio. Sono nel patrimonio le radici del futuro (De Varine, 2002).“ Questa convinzione pervade un gran numero di dichiarazioni, accordi e convenzioni internazionali ed ispira sempre più le politiche territoriali e urbanistiche.

Oggi la tutela dell'ambiente e il governo del territorio sono attuati attraverso un insieme di strumenti normativi, programmatici, pianificatori e conoscitivi elaborati ai diversi livelli (comunitari, nazionali, regionali e locali) e che si esplicano nel quadro delle competenze istituzionali, nelle diverse materie ambientali e territoriali.

¹⁹ Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985 n.337, art. 1, c. 1.

Con le norme generali e di settore, si stabiliscono obiettivi e relativi criteri, generali e specifici, per il conseguimento degli obiettivi e l'attuazione delle politiche ambientali. Dalle norme discendono i piani e i programmi che rappresentano gli strumenti operativi mediante i quali sono pianificate e programmate le azioni da porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi individuati nell'ambito delle norme.

Parallelamente a tale ambito si esplica, in forma strettamente correlata e funzionale all'espletamento delle azioni di governo del territorio e di tutela dell'ambiente, l'attività conoscitiva, effettuata anch'essa a diversi livelli in funzione delle specifiche competenze istituzionali.

La ripartizione delle competenze: ambiente e territorio, viene fatto dall' art. 117 della Costituzione (modificato dalla Legge Costituzionale 18.10.2001 n. 3) che riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", attribuisce alle Regioni, nell'ambito della legislazione concorrente e nel rispetto dei principi fondamentali fissati nella legislazione statale, la disciplina concernente la "tutela della salute, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali". La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni, la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia; i Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il riconoscimento del diritto soggettivo di ogni individuo ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato (presente nell'ordinamento di molti Paesi è alla base dei più recenti orientamenti dell'Unione Europea) non è tuttavia contemplato dalla Carta Costituzionale. La Costituzione Italiana infatti, non contiene un riferimento esplicito all'ambiente; le norme costituzionali in qualche modo significative per la problematica ambientale sono l'art. 9, che tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico e l'art. 32, che riconosce il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo e della collettività. L'espressione "bene ambientale", compare per la prima volta in una Legge ordinaria dello Stato nel 1975, con l'istituzione dei Beni Culturali e ambientali (Legge 29 gennaio 1975) in riferimento al trasferimento alle Regioni di importanti funzioni. Paradossalmente, nelle prime leggi di settore non compare una nozione complessiva di bene ambientale. Nonostante

l'intervento legislativo sia specificatamente orientato alla regolazione dei comportamenti potenziali in grado di provocare danni all'ambiente nel suo complesso, si preferisce parlare a seconda dei casi di paesaggio, assetto del territorio, oppure genericamente di "interessi generici." Per ritrovare richiami alla tutela dell'ambiente come bene collettivo degno di tutela in sé, si devono attendere alcuni provvedimenti nazionali "di seconda generazione" più o meno direttamente influenzati dalle Direttive comunitarie. Possiamo quindi far risalire la nascita della politica ambientale in Italia con la Legge del 1986 n. 349 che istituisce il Ministero dell'Ambiente. La sensibilizzazione del legislatore ai temi della protezione della natura e alla salvaguardia delle risorse, sulla spinta di un'opinione pubblica sempre più consapevole della necessità di commisurare lo sviluppo socioeconomico al mantenimento degli equilibri essenziali dell'ambiente, ha favorito la reciproca compenetrazione della dimensione urbanistica e territoriale con quella ambientale creando i presupposti per un inquadramento unitario.

Anche in sede giurisprudenziale²⁰ si è giunti ad affermare che i processi di pianificazione territoriale "trovano necessariamente radice e parametro di riferimento nell'apprezzamento della situazione ambientale" e che, di conseguenza la tutela dell'ambiente "deve comunque trovare considerazione come fattore condizionante le scelte inerenti alla gestione del territorio". Quest'aspetto ha portato negli ultimi vent'anni a dare avvio a una riforma in senso ambientale, del governo del territorio, con l'istituzione di numerosi strumenti di piano settoriali.²¹

Negli anni Novanta seguirono una serie di norme che arricchirono, ma allo stesso tempo complicarono, la legislazione del governo territoriale. Arricchirono poiché definirono nuovi piani e cercarono di riordinare e omogeneizzare le diverse competenze riguardo alla pianificazione ambientale; complicarono, poiché determinando un gran numero di competenze tra i diversi Ministeri, Regioni e organi politici di diversa natura, resero difficili le formulazioni degli indirizzi programmatici, dei criteri attuativi e delle risorse da destinare alle politiche ambientali.

²⁰ TAR Lazio, Sezione I, 3 dicembre 1993, n. 1714 "Rivista giuridica dell'Ambiente" 1994 p. 916.

²¹ Piani di smaltimento dei rifiuti, Piani regionali delle attività estrattive, Piano generale di difesa del mare e delle coste (Legge 979/92), Piano di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale (Leggi 49/86 e 305/88) Piano energetico nazionale (Legge 10/91), Piano di Bacino (Legge 183/89), Piano delle aree naturali protette (Legge 349/91), Legge Galli per la gestione delle acque (Legge 36/92), la Legge Galasso (Legge 431/85) che esplicitamente integra l'ambiente nella pianificazione paesistica.

L'emergere delle problematiche ambientali e la necessità di orientare le politiche di sviluppo territoriale verso profili di sostenibilità hanno richiesto innovazioni importanti nella natura, nella strumentazione della pianificazione urbanistica e territoriale.

In questo senso la seconda generazione delle leggi del governo del territorio hanno messo in evidenza una matrice ambientale della pianificazione urbanistica e di governo del territorio. L'impegno di considerare, nella pianificazione territoriale e urbanistica, le valenze paesistiche ambientali si è tradotto con alcune leggi, in una tendenziale unificazione dei piani che, oltre a farsi carico della regolamentazione degli usi dei suoli, ha regolamentato le risorse ambientali e paesaggistiche.

Mentre le leggi urbanistiche di prima generazione erano essenzialmente volte al controllo della crescita urbana e al contenimento dello sviluppo, quelle di ultima generazione hanno tra gli obiettivi creare occasioni di sviluppo compatibili con le risorse di cui un territorio dispone, nell'ottica dell'ormai immancabile concetto dello sviluppo sostenibile. I nuovi principi di azione si fondano sull'assunto che tale concetto debba conformare il governo del territorio come contenuto irrinunciabile di ogni atto di pianificazione.

In questo logica anche l'approccio alla conoscenza del territorio è radicalmente mutato, le analisi delle realtà che vengono prefigurate dai nuovi quadri normativi non sono più di tipo analitico ma sistemico, non più statiche ma storicizzate, arricchendo il significato degli strumenti di pianificazione e modificandone le modalità di rappresentazione.

Le leggi che sono state emanate dalle varie Regioni risultano molto variegata, sia dal punto di vista strutturale, sia per le problematiche caratteristiche di ogni singolo territorio. La prima generazione delle leggi prevedeva quasi sempre un primo elaborato nella predisposizione di un piano, generalmente costituito da un'analisi della realtà di tipo giustificativo (dinamica demografica, dinamica occupazionale, popolazione per classi di età, situazione di servizi, qualche dato sulla dinamica edilizia e poco altro, il tutto generalmente su base decennale). Uno stato di fatto, sintetizzato in poche pagine, al solo scopo di supportare, a priori, le previsioni della parte progettuale del piano, il cui fine ultimo era, in fin dei conti, quello di ricercare soluzioni alla domanda di crescita spaziale degli agglomerati urbani.

2.5 Il rapporto tra i diversi livelli di piano nella governance territoriale

L'assunzione del principio di sussidiarietà e la de-gerarchizzazione tra i diversi livelli di piano ha fatto venire meno l'esigenza di prescrizioni rigide del piano di livello superiore rispetto a quello del livello più basso a favore di indicazioni programmatiche, norme di coerenza e criteri di valutazione di sostenibilità. In questa logica, gli enti proponenti approvano il loro piano mentre all'ente sovraordinato spetta l'emissione di un parere di conformità rispetto al proprio piano, in sede di conferenza di pianificazione e quindi, all'interno di un processo decisionale fondato sulla co-decisione.

Sarebbe sbagliato riflettere e lavorare sui livelli di pianificazione, pensando solamente di aggiungere piani di livello superiore a un quadro di pianificazione a livello comunale, ma ancor più sbagliato sarebbe costruire i piani di livello superiore semplicemente come estensione dei criteri, indirizzi e tecniche dei piani comunali; significherebbe unicamente, estendere i limiti riconosciuti dei piani regolatori comunali, anzi, accentuarli, trasmettendoli all'intera catena degli atti pianificatori (Salzano, 2008). Il problema secondo Salzano è ritrovare un'unitarietà di metodi, criteri, indirizzi, per tutto il processo di pianificazione, un'unica "forma piano." Lo sforzo in questo senso è uscire dai confini amministrativi, dalle competenze dei livelli di governo e dalle forme canonizzate dei livelli di pianificazione. Utile sarebbe invece capire i requisiti che un piano deve possedere, quale sia l'estensione di territorio che deve governare o l'ente che ha la responsabilità di governo. Requisiti che devono caratterizzare ogni piano, non un piano di un determinato livello. Fondamentale in questa visione è garantire il coinvolgimento e la collaborazione procedimentale degli enti di governo competenti ai diversi livelli.

Sempre secondo Salzano è fondamentale un chiarimento delle competenze e quali sono gli elementi territoriali di competenza di ciascun livello di governo (e di piano). Da questo chiarimento dipende da un lato, la possibilità di definire in modo convincente il contenuto dei piani ai differenti livelli e dall'altro il potere che ciascuno dei livelli di governo esercitare quindi le procedure.

Nella realtà dei fatti il rapporto tra i livelli di pianificazione è spesso frammentato sia nelle competenze sia nei centri decisionali, con un livello intermedio, quello provinciale, che stenta a trovare una sua collocazione.

Se da un lato è maturata sempre più la consapevolezza che le scelte di pianificazione territoriale compiute a livello locale, possono però produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale. Dall'altro si evidenzia la mancanza, in genere, di un quadro di assetto generale ad ampia scala e quindi la difficoltà di costruire scenari coerenti e condivisi di tutela e sviluppo del territorio. Mancando efficaci indirizzi di assetto territoriale a scala regionale e provinciale, tutto il sistema di governo del territorio permane incentrato su una scala comunale di pianificazione fatta da piani superdimensionati e spesso snaturati da centinaia di accordi di variante. Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, devono essere adeguati all'esistenza di sistemi territoriali che necessitano di essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale. Con questo scopo il principio di gerarchia fra i soggetti istituzionali e i loro strumenti è stato sostituito con il principio di concertazione e cooperazione istituzionale fra enti, rafforzando ed estendendo la convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione.

Alcune leggi regionali²² individuano precise forme procedurali e amministrative per la concreta attuazione della concertazione istituzionale tra enti nella fase di formazione dei piani (per esempio le conferenze e gli accordi di pianificazione).

2.6 Alcuni riferimenti fondativi per una buona governance territoriale

Una governance è buona se si crea una circuitazione reciproca (Zoppi, 2008) fra tutti gli aspetti che in essa hanno un ruolo importante.

Dall'analisi fatta nel presente capitolo e rispetto a quanto indicato dalla Comunità Europea, riassumendo, si può affermare che processi di governance possono funzionare se sufficientemente inclusivi, ossia se tutti gli interessi e tutti i punti di vista degli attori coinvolti, hanno realmente un ruolo di importanza all'interno del processo.

Le trasformazioni sul territorio esigono un processo di interpretazione, progettazione, decisione da attuarsi a livello della singola realtà, che nasca dalla sua specificità, dalle sue tradizioni, dai valori espressi dalla collettività locale, che trovano massima espressione nella

²² Per esempio le leggi urbanistiche della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna.

cooperazione interistituzionale e nell'interazione negoziale tra i diversi soggetti (pubblici e privati) portatori di interessi.

Con riferimento alla sua dimensione verticale, un aspetto importante è il coordinamento tra i livelli di governo e di piano e una non rigida gerarchizzazione delle competenze. Per cogliere in modo adeguato i fenomeni ambientali, paesaggistici, insediativi e naturali è sempre più opportuno assumere come campo di osservazione l'area vasta. Limitando l'angolo visuale ai confini amministrativi comunali, infatti, è impossibile sia individuare reali dimensioni e connessioni che intercorrono tra risorse ambientali e paesaggistiche, sia comprendere il funzionamento dei cicli naturali, e infine cogliere i nessi che uniscono questi alle dinamiche socio-economiche, insediative e di mobilità. Tali tematiche indubbiamente, per rilievo ed ampiezza, si comprendono meglio ad un livello territoriale più ampio, piuttosto che a quello comunale; per il governo dei relativi processi è auspicabile, in tal senso, l'integrazione e l'interazione della dimensione di area vasta con quella comunale.

Rispetto alla dimensione orizzontale della governance, il governo del territorio che si delinea è fondato sulla concertazione e sulla promozione della massima partecipazione della collettività ai processi di pianificazione territoriale. In questo rientra lo stile di comunicazione, che riguarda le pratiche di coinvolgimento del "discorso comune," la preparazione dell'ambiente fisico del dibattito, lo sviluppo della discussione delle problematiche in gioco, le modalità con cui si traggono le conclusioni e si sintetizzano i risultati. Importante è l'attenzione dedicata al singolo partecipante a mano a mano che il processo partecipativo si sviluppa, in quanto dalla percezione della propria utilità nel processo, dipende la qualità del contributo che egli può dare nella definizione delle scelte di piano e nella loro attuazione (Forester, 1998). In tal senso, rappresentano un campo di sperimentazione le esperienze di *community visioning*, basate sul processo di riconoscimento e costruzione di un sistema di aspettative e obiettivi delle comunità locali.

La considerazione del territorio come risorsa, non solo spaziale, ma ambientale, sociale, culturale ed economica, potenziale matrice di organizzazione di sviluppo locale può riuscire a coniugare integrità ecologica, equità sociale ed efficienza economica.

L'integrazione delle pianificazioni settoriali, che seppur in maniera diversificata, interferiscono con l'assetto del territorio. è un altro elemento importante. In tal senso potrebbe

essere fondamentale un osservatorio a scala regionale sulle trasformazioni territoriali, che potrebbe contribuire a portare a unità la frammentazione di diversi interventi, in quanto in grado di cogliere elementi innovativi di un complesso disegno regionale e fare da supporto, per specifiche modifiche ai piani. In tal senso l'osservatorio può cogliere e interpretare le trasformazioni e, quindi, costituire l'elemento che garantisce l'attualità dello strumento di piano.²³

Non ultimo, in ordine di importanza, come elemento fondante per una buona governance territoriale è una corretta integrazione della valutazione della sostenibilità ambientale delle scelte nei processi di pianificazione. Nella pratica risulta evidente l'esigenza di avvalersi di approcci integrati che considerino tecniche e strumenti multidimensionali in grado di promuovere il dialogo e l'interazione tra saperi differenti (Thérivel, 2008), tra le valutazioni di carattere tecnico e quelle di carattere politico.

²³ Si veda il caso dell'Osservatorio Regionale del Piemonte sulle Trasformazioni Territoriali che già in base alla L.r. 56/77, ha avviato una specifica ricerca sulle pianificazioni separate.

Capitolo Terzo

I riflessi della Direttiva 2001/42/CE sulle politiche territoriali

Premessa

Si è detto nei capitoli precedenti del fondamentale ruolo che riveste la valutazione nei processi di governance e pianificazione territoriale. A tal proposito il presente capitolo analizza la dottrina sul concetto di VAS e i riferimenti normativi a livello comunitario, nazionale e regionale.

La Direttiva 2001/42/CE (d'ora in avanti chiamata Direttiva) rappresenta un importante passo verso la garanzia dello sviluppo sostenibile nei Paesi della Comunità Europea (CE). Essa introduce l'obbligo della valutazione preventiva degli impatti di determinati piani o programmi, con l'intento di garantire che le azioni di trasformazione territoriale che si intende implementare siano correlate al raggiungimento di un livello accettabile di sostenibilità (Brunetta, 2002), identificando e definendo "in maniera precoce" nel processo decisionale i problemi ed i bersagli ambientali valutandoli in modo interattivo ed ampio.

Le grandi differenze fra i contesti culturali e socio economici di applicazione della Direttiva hanno portato allo sviluppo di molteplici sue interpretazioni conducendo alla composizione di un quadro molto variegato di approcci, strumenti e metodi di applicazione della VAS.

Il paragrafo primo esamina le origini della valutazione ambientale e il percorso teorico che ha portato alla Direttiva; il paragrafo secondo il quadro normativo a livello comunitario, nazionale e regionale; il paragrafo terzo definisce opportunità e punti di forza nell'applicazione della VAS e i suoi riflessi nelle politiche territoriali.

3.1 Verso la Direttiva 2001/42/CE

Le origini dell'Environmental Assessment

La considerazione della componente ambientale nel processo di valutazione degli effetti causati dall'implementazione di una determinata manifestazione di "sviluppo," sia in forma di opera singola, che, in quella più complessa di uno strumento di pianificazione, o addirittura di una politica è un fenomeno che ha cominciato a concretizzarsi soltanto nel momento in cui

l'opinione pubblica e il mondo politico sono stati costretti a prendere atto delle gravi condizioni dell'ambiente e a fronteggiare la minaccia dell'esaurimento delle risorse naturali.

Il diritto ambientale ha cominciato a svilupparsi, come branca a se stante del diritto, dagli anni Sessanta sebbene diversi paesi industrializzati introdussero controlli ambientali fin dall'Ottocento. In Nord America ed Europa le prime norme sull'ambiente tendevano a seguire il tradizionale approccio *command and control*, una forma di regolamentazione detta anche *top-down* (dall'alto al basso) basata su una visione della protezione ambientale centralizzata sullo Stato. Secondo questo orientamento il governo stabilisce livelli e standard e persegue penalmente o civilmente chi non li rispetta. Anche se l'approccio *command and control* è necessario ha dei limiti intrinseci e da solo non basta a risolvere le problematiche ambientali, in quanto non permette la gestione dei sistemi complessi. Leggi e politiche incoraggianti l'autoregolamentazione, per questa ragione, hanno raccolto via via maggiori consensi (Heinelt *et al.*, 2001).

Sono essenzialmente tre le motivazioni che spiegano la nascita della valutazione ambientale: in primo luogo le maggiori conoscenze scientifiche e la pubblicità che hanno consentito una larga diffusione tra il pubblico delle notizie relative ai danni ambientali prodotti dall'incremento dello sviluppo e delle attività tecnologiche; effetto della conoscenza, la seconda motivazione è riconducibile nel diffondersi delle attività dei gruppi di pressione sull'opinione pubblica e sulle forze di governo, prima di tutto negli USA e nel Regno Unito grazie anche ai media che hanno portato alla luce molte problematiche ambientali; una terza motivazione è stata il massiccio incremento del consumo delle risorse e previsione di scenari preoccupanti relativamente alla ridotta capacità di riproduzione delle stesse (O'Riordan e Turner, 1983).

La nascita della valutazione ambientale²⁴ viene tradizionalmente indicata con l'adozione del *National Environmental Policy Act* (NEPA) nel dicembre 1969. Tale documento obbligava le amministrazioni federali a prendere in considerazione per le loro attività di pianificazione e

²⁴ Già nel 1548, in Gran Bretagna, venne costituita una Commissione per esaminare gli effetti che la costruzione di fornaci nel Sussex e nel Kent avrebbe avuto sull'economia della regione. In questo caso, parametro di valutazione non erano i valori e gli interessi di tutela ambientale (che solo negli ultimi decenni del Novocento hanno acquisito un peso rilevante nella definizione degli obiettivi di politica), quanto i costi e i vantaggi più specificamente economici e sociali (es. costo del materiale, prezzo del ferro, incremento dei posti di lavoro). Ciononostante, già in quella circostanza le modalità con cui la Commissione si trovò ad operare erano molto simili a quelle odierne, infatti la natura essenzialmente tecnica della Commissione, il coinvolgimento del pubblico in forma associata, la previsione di misure volte a contrastare gli effetti negativi che l'implementazione delle fornaci avrebbe causato, sono esempi di principi già allora riconosciuti fondamentali (Fortlage, 1990).

decisione tutte le conoscenze disponibili per verificarne le ripercussioni sull'ambiente con l'obiettivo di introdurre nei momenti decisionali i valori ambientali accanto agli aspetti tecnici ed economici:²⁵ veniva così formulato il principio della obbligatorietà della valutazione preventiva degli effetti sull'ambiente di un determinato progetto. Le direttive emanate, incentrate sulla procedura che le agenzie federali dovevano adottare, hanno consentito di sviluppare una metodologia sulla valutazione ambientale che ha largamente influenzato i Paesi Europei che si sono affacciati a questo istituto successivamente.

La categoria *major Federal actions* del NEPA può essere considerato il punto di partenza della VAS, in quanto contiene riferimenti a progetti piani, programmi, politiche e proposte regolamentari, metodi ad essa collegabili. Diversi autori hanno ripercorso la cronistoria e l'evoluzione del termine VAS a partire da allora. Sadler (2001) ad esempio distingue tre fasi principali: lo stadio formativo (1970-1989) nel quale si individuano i presupposti politici e normativi della VAS la cui applicazione fu però limitata; lo stadio di formalizzazione (1989-2001) durante il quale si istituiscono varie forme di VAS da diversi Stati e agenzie internazionali; lo stadio di espansione (dal 2001 in avanti) nel quale gli sviluppi normativi e politici portano a una più ampia adozione della VAS, in particolare in Europa (Sadler, 2001).

Il percorso della VAS a livello comunitario prima della Direttiva

Il percorso della Comunità Europea verso la VAS inizia nel 1980, quando emerge la necessità di valutare gli impatti sull'ambiente di certi progetti nei settori dell'energia, del trasporto della gestione idrica ecc. La proposta di direttiva del 1980 si è conclusa con la Direttiva sulla Valutazione di impatto ambientale (VIA) del 337/85/CEE modificata dalla 97/11/CE, che introduce nell'ordinamento comunitario il principio della partecipazione del pubblico, in forma strutturata, alle decisioni autorizzative relative a progetti pubblici e privati che possono avere un forte impatto sull'ambiente fisico e umano. Tale direttiva introduce sostanzialmente una procedura di verifica, a valle della progettazione, sulla scelta tecnica tra quelle che minimizzano l'impatto ambientale. L'applicazione della stessa ai piani e programmi si dimostra inadeguata, in quanto appare chiaro che un controllo su decisioni già prese in maniera esoprocedimentale non può incidere sulla definizione delle scelte.

²⁵ L'istituto giuridico del NEPA divenne operativo nel 1970 con l'istituzione del *Council for Environmental Quality* (CEQ) e dell'*Environmental Protection Agency* (EPA con un ruolo amministrativo di controllo). Il CEQ è un organo di consulenza e coordinamento con il compito di emanare direttive alle agenzie federali.

Sulla base di tali considerazioni e sulla scia degli indirizzi del Rapporto Brundtland, che come visto definisce gli elementi principali dello sviluppo sostenibile, la Comunità Europea si orientò prioritariamente all' integrazione dei processi valutativi nel processo decisionale e alla promozione di processi partecipativi i più ampi possibile per la definizione di una base di consenso molto estesa in merito agli obiettivi ambientali da perseguire attraverso politiche, piani e programmi (Pallone, 2004), elaborando nei primi anni Novanta, una bozza di direttiva sulla valutazione ambientale di piani e programmi, i cui i concetti principali furono riportati nel V Programma Quadro per l'ambiente del 1992.²⁶

Il percorso di formulazione e approvazione della Direttiva è durato più di un decennio, ma nel frattempo terreno di sperimentazione della VAS, è stata l'applicazione della stessa ai programmi finanziati dai fondi strutturali, i quali richiedono una valutazione preventiva dei possibili effetti ambientali determinati dalla loro realizzazione.

Nello stesso periodo è acceso il dibattito scientifico sul concetto di VAS. Già nel 1992 Thérivel 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).

Sadler e Verheem, nel definire la VAS, non parlano di impatti ma di conseguenze ambientali delle politiche, dei piani e dei programmi aggiungendo che queste devono essere considerate già dalle primissime fasi del processo decisionale assieme alle considerazioni di natura economica e sociale (Sadler e Verheem, 1996).

La dottrina più recente, pone l'accento sul fatto che, la VAS 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. L'oggetto della valutazione non è la decisione, che è solo il risultato da conseguire bensì, il processo che porta a essa (Kjørnø e Thissen, 2000).

Il testo su cui alla fine si raggiunge un compromesso e che sarà trasformato in direttiva il 27 giugno del 2001, assume un carattere essenzialmente procedurale analogo per molti aspetti a

²⁶ Programma, che, definisce la strategia comunitaria per l'ambiente per il periodo 1992-2000; sottolinea la necessità di un approccio integrato alla protezione e alla gestione dell'ambiente.

quello della direttiva sulla VIA, ma che incorpora molti degli aspetti peculiari della VAS così come emerso del dibattito scientifico negli anni precedenti.

3.2 Livello comunitario, nazionale e regionale: quadro normativo

Nel presente paragrafo si analizzano i contenuti della Direttiva comunitaria e il suo recepimento a livello comunitario, nazionale e regionale.

3.2.1 Livello comunitario. Elementi nodali della Direttiva e sua applicazione tra gli Stati membri

I principi ispiratori della VAS, sono quelli definiti dal Trattato della Comunità Europea²⁷ che rappresenta la sua base giuridica. In particolare l'art. 6 del Trattato prevede che: “le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione delle politiche e delle azioni comunitarie.” L'articolo 174 del Trattato, ripreso nel preambolo della Direttiva, stabilisce che la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce, tra l'altro, a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali e che deve essere fondata sul principio della precauzione (Cecchetti, 2009).

L'obiettivo della Direttiva (art. 1) è fornire un elevato livello di protezione ambientale, assicurando che per i piani o programmi sia effettuata una valutazione ambientale e, che, i risultati di questa valutazione siano considerati nella preparazione ed adozione di tali piani e programmi. Si sottolinea, in questo senso, la differenza con la VIA che invece si concentra su problemi specifici in relazione al progetto proposto e quindi su una valutazione più puntuale a livello progettuale.

Per piani e programmi s'intendono i piani e i programmi, che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, mediante una procedura legislativa, dal parlamento o dal governo e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (art. 2 lettera a).

Per valutazione ambientale si intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle

²⁷ Trattato Istitutivo dell'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione (art. 2 lettera b).

L'ambito di applicazione della VAS (art. 6) è essenzialmente costituito dai piani e programmi 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 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.²⁸

La Direttiva stabilisce requisiti limitati per quanto riguarda l'ambito di applicazione, pertanto i vari Stati dell'Unione Europea (Stati membri) utilizzano metodi diversi sia per la definizione dell'ambito e sia per la consultazione della autorità interessate. La maggior parte di essi afferma di essersi basati su un approccio misto, avvalendosi di elenchi di piani e programmi da sottoporre a valutazione ma anche valutando caso per caso la necessità di un'eventuale valutazione.²⁹

Le procedure di definizione dell'ambito sono in genere definite caso per caso, poiché la maggior parte non impone metodi specifici. In alcuni casi la procedura di definizione dell'ambito di applicazione prevede la consultazione del pubblico, che non è tuttavia obbligatoria ai sensi della Direttiva.

Per rapporto ambientale s'intende la parte di documentazione del piano o del programma in cui siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma (art. 5 c. 1 della Direttiva).

Tutte le normative nazionali di recepimento esigono formalmente all'interno del rapporto ambientale la descrizione della situazione di partenza. Secondo quanto comunicato dagli Stati membri, la difficoltà principale consiste nell'individuare l'ampiezza e il grado di dettagliatezza

²⁸ Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (G.U.C.E. n. Legge 206 del 22 luglio 1992).

²⁹ Si veda la 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 sulla VAS del 2009 (COM/2009/469).

della valutazione.³⁰ Causano difficoltà anche la mancanza di informazioni affidabili, il tempo richiesto dalla raccolta dei dati, la mancanza di criteri omogenei per definire l'ambito e il contenuto dell'analisi iniziale e la mancanza di criteri tipo in materia di ambiente e sostenibilità per valutare i piani e programmi.

Una delle difficoltà incontrate dagli Stati nella redazione dei rapporti ambientali è stata l'individuazione e valutazione delle “ragionevoli” alternative al piano. A tale fine alcuni hanno messo a punto degli orientamenti esaustivi per offrire sostegno nelle singole procedure, ma la maggior parte di essi non ha stabilito alcuna modalità per questa fase del processo.³¹

La maggior parte delle normative nazionali non definisce in maniera specifica il concetto di alternativa “ragionevole,” (art. 5, c. 1) né stabilisce quante alternative debbano essere valutate; la scelta di esse avviene a seguito della valutazione di ogni singolo caso e della decisione presa successivamente. Tutti gli Stati membri hanno comunicato che tra le alternative da inserire nel rapporto ambientale deve obbligatoriamente comparire come alternativa l'inazione, ossia la cosiddetta alternativa zero.

Le autorità con specifiche competenze ambientali devono essere consultate al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale (art. 5 c. 4 e art. 6 c. 3). La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale devono essere messi a disposizione delle autorità di cui sopra e del pubblico e devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere, in termini congrui, il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che lo accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa (art. 6 c. 2).

I risultati delle consultazioni devono essere valutati nel processo decisionale (art. 2 lettera b). È necessario, dunque, individuare fin dalle prime fasi, i soggetti da consultare, cioè il “pubblico,” costituito (art. 2 lettera d) da tutte le persone, fisiche o giuridiche che, potenzialmente, sono interessate dai piani e programmi per il quale si sta sviluppando la VAS. Si tratta di una definizione molto larga, in linea con quella della Convenzione di Aarhus. La definizione di pubblico viene, dunque, lasciata volutamente vaga, in vista di una sua identificazione rigorosa “secondo la normativa e la prassi nazionale” (art. 2, lettera d) come,

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

anche alla legislazione nazionale è lasciata la definizione delle procedure attraverso cui le consultazioni si attuano.

Una preconditione fondamentale delle consultazioni è la pubblicità della proposta di piani e programmi per il quale si sta sviluppando la VAS e del rapporto ambientale. Anche a riguardo a questa problematica la Direttiva lascia piena libertà agli Stati membri di definire le procedure che si ritengono opportune e adeguate ai contesti nazionali. Va perseguito tuttavia, in modo efficace, l'obiettivo di consentire al pubblico, che va identificato in maniera precisa secondo quanto già messo in evidenza, di esprimere, nelle (successive) consultazioni il proprio parere "in termini congrui"(art. 6, c. 2).

Poiché la Direttiva non specifica in maniera dettagliata le procedure da seguire per la consultazione pubblica, sono utilizzati svariati metodi tra gli Stati membri: annunci pubblici, pubblicazione in Gazzette ufficiali o sulla stampa, incontri pubblici, sondaggi e questionari via internet; solo alcuni hanno fissato dei termini precisi per quanto riguarda la durata della consultazione del pubblico; la maggior parte prevede almeno un mese per la consultazione, mentre altri decidono in maniera differente volta per volta.³²

In generale, l'esperienza mostra che la consultazione del pubblico, in particolare quando avviene nelle fasi iniziali della programmazione ed è concepita come processo, facilita l'accettazione dei piani e programmi e di conseguenza, contribuisce ad identificare e risolvere tempestivamente i possibili conflitti.³³

Non è chiaro all'interno della Direttiva quale sia l'autorità a cui spetta decidere i risultati della procedura. Nell'ordinamento dei vari Stati membri spesso si tratta dell'autorità incaricata della pianificazione, previa consultazione dell'autorità competente in materia ambientale; in altri casi, si tratta di quest'ultima.

Rispetto al monitoraggio gli Stati membri dovrebbero controllare gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e programmi al fine di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e adottare le misure correttive che ritengono opportune (art. 10).

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Pochissimi hanno comunicato di avere definito delle modalità di controllo o di avere redatto orientamenti nazionali su come definire i relativi indicatori.³⁴

La Direttiva è strettamente correlata con la Direttiva 92/43/CEE, del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva Habitat), la Direttiva sulla VIA e ad altre direttive (sulle acque, nitrati, rifiuti, rumore e qualità dell'aria), che fissano requisiti per l'istituzione e la valutazione di piani e programmi in settori che rientrano nella VAS.

Gli Stati membri possono prevedere procedure coordinate o comuni nei casi in cui l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto ambientale risulti contemporaneamente dalla Direttiva VAS e da altre normative comunitarie (art. 11). Pochi hanno comunicato di avere messo a punto orientamenti per il coordinamento di procedure comuni per soddisfare le prescrizioni in materia di valutazione di altre direttive.³⁵

Ciascuno Stato membro era tenuto a recepire la Direttiva nel proprio ordinamento entro il 2 luglio 2004 ma questo è successo solo entro il 2009, dopo numerosi procedimenti per infrazione o non corretto recepimento. Questo sta a significare quanto tortuoso sia stato il percorso da parte dei diversi Stati nel recepire una norma che fa propri dei concetti, che come visto non sono nati nel 2001 ma ben molto prima. Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri ha riferito solo benefici dall'applicazione della VAS derivanti dall'elaborazione di piani e programmi più ecologici e dalla cooperazione tra le varie autorità grazie ai momenti partecipativi che essa attiva.

Approcci e modelli di applicazione della VAS nei diversi Stati

La VAS comporta notevoli differenze laddove la pianificazione spaziale, dell'uso del suolo o di tipo settoriale, ha trascurato di incorporare in maniera sistematica le questioni ambientali e di sostenibilità nel processo di piano, oppure nei casi in cui la politica e la pianificazione non hanno identificato e comparato alternative fattibili, utilizzando un ampio numero di criteri, integrati ed affidabili (Partidário, 2001).

Nella letteratura internazionale sono identificati due approcci generali di applicazione della VAS, in relazione ai diversi contesti politici, istituzionali e di pianificazione, a seconda che

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

questi presentino elementi procedurali e metodologici derivanti dalla prativa della VIA (approccio *bottom-up*) o dalla valutazione dei piani e delle politiche (approccio *top down*) (Partidario, 1996; Partidario, 2000; Dalal-Clayton e Sadler, 2005).

L'approccio *bottom up*: è quello utilizzato più frequentemente e si configura come un'estensione della VIA ai piani e programmi, applicandone gli stessi *steps* procedurali e normativi nonché, spesso, le stesse metodologie; nell'approccio *top down*, in questo caso i principi della valutazione ambientale sono incorporati all'interno dei processi stessi di formulazioni di piani e politiche, attraverso l'identificazione di bisogni e delle opzioni di sviluppo, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

Il primo caratterizza quei sistemi dove forte e consolidata, tanto in termini normativi quanto metodologici, è la prassi della VIA dei progetti, ad esempio gli Stati Uniti e l'Olanda; il secondo invece dovrebbe prevalere nei contesti connotati da una lunga tradizione di pianificazione territoriale, nei quali i principi di sostenibilità sono introdotti fin dai più alti livelli gerarchici della pianificazione e costruzione di politiche e poi si diffondono a cascata ai livelli più bassi, fino ad arrivare allo stadio progettuale, come per esempio il Regno Unito. Tuttavia in molti riconoscono che almeno nelle prime fasi, la VAS si sia plasmata all'interno della pratica della VIA e anche gli aspetti normativi e procedurali siano stati influenzati di conseguenza. I due approcci generali sopra delineati danno luogo negli specifici contesti nazionali a diversi modelli implementativi e procedurali in funzione dei rispettivi sistemi pianificatori e istituzionali.

In letteratura sono definiti dei modelli procedurali di VAS (Sadler e Verheem, 1996): “modello standard” (o modello VIA), il “modello equivalente” (stima ambientale) ed il “modello integrato” (gestione ambientale). Negli anni tale classificazione è stata ampliata includendo i “modelli istituzionali” della VAS, che dovrebbero includere, secondo Sadler, la VIA, la valutazione regionale (cioè, dello stato dell'ambiente a livello regionale), la stima ambientale, l'approccio duale, la gestione integrata delle risorse ed i modelli di analisi della sostenibilità (Sadler, 2001).

3.2.2 Livello nazionale

L'affermazione della VAS a livello nazionale, come nel contesto internazionale, è avvenuta con non poche difficoltà. In Italia la Direttiva 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." La conseguenza di ciò è che, ad oggi, la VAS, pur essendo stata introdotta nell'ordinamento comunitario da oltre dieci anni, ancora ha difficoltà ad imporsi come vero strumento di supporto alle decisioni.

Secondo le disposizioni del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. l'intero processo valutativo ruota attorno a tre differenti autorità:

- autorità competente, che adotta il parere di assoggettabilità³⁶ sui piani e programmi, sceglie con l'autorità precedente i soggetti aventi competenze ambientali da consultare, ed esprime un parere motivato sulla proposta di piano o di programma, sul rapporto ambientale, sul piano di monitoraggio e sulla sussistenza delle risorse finanziarie disponibili, tenendo conto delle osservazioni emerse in seguito alle consultazioni;
- autorità precedente, che è la pubblica amministrazione che redige il piano o il programma oppure, se è un altro soggetto pubblico o privato a redigere il piano o il programma, è l'autorità che recepisce, adotta o approva il piano o programma sottoposto a VAS;
- autorità proponente ossia il soggetto pubblico o privato che elabora il piano o il programma.

Uno dei punti critici del D.lgs. del 152 nella sua prima stesura, è individuabile nell'ambito di applicazione della VAS, costituito da "piani e programmi, statali, regionali sovra comunali," dove per piani e programmi si specifica "atti approvati o adottati da autorità statali, regionali e locali" senza specificare il significato del termine "locale." Il Decreto sembra escludere implicitamente i piani comunali dall'applicazione della valutazione, violando così la norma comunitaria che invece li annovera tra gli strumenti da sottoporre a VAS (INU, 2006).

³⁶ La Verifica di assoggettabilità (conosciuta come fase di screening) è una procedura di verifica attivata allo scopo di valutare se un piano o programma può avere effetti significativi sull'ambiente e, quindi, se lo stesso debba essere sottoposto o meno a VAS. Come previsto dalla Direttiva 2001/42/CE, il D.lgs. 152/2006 (art. 12) e ss.mm.ii, stabilisce, infatti, che in alcuni casi l'obbligatorietà di sottoporre un piano o programma a VAS sia subordinata ad un esame preliminare, da condursi caso per caso, finalizzato a verificare se l'attuazione del piano potrà determinare effetti significativi sull'ambiente.

Non è chiara, rispetto alle indicazioni della norma, neanche la tempistica di attivazione della procedura di VAS, che a volte è inserita durante l'elaborazione, altre volte durante la fase di l'adozione. Riguardo all'aspetto partecipativo il testo della norma prevede la possibilità di consultazione del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica, presso gli uffici amministrativi, escludendo la partecipazione delle comunità locali alle attività preliminari di formazione dei piani, impedendo, sia ai singoli cittadini, sia alle associazioni rappresentative di interessi diffusi, una reale e attiva partecipazione alla formazione degli strumenti, attraverso la formulazione di suggerimenti e proposte.

Con l'elaborazione del D.lgs. n. 4/2008 sono state abrogate alcune discordanze del D.lgs. del 2006, ulteriormente modificato dal Decreto Legislativo del 29 giugno 2010, n. 128. Una delle modifiche (introduzione dell'art. 5 lettera m-ter) precisa la natura del parere motivato, attribuendogli un esplicito valore provvedimentale e decisionale; esso è dunque un provvedimento obbligatorio che conclude la fase di valutazione di VAS con eventuali osservazioni e condizioni, espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni (Brambilla, 2011).

Le modifiche di cui all'art. 6, c. 3 e ss. relative all'ambito di applicazione della VAS per i piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori degli stessi, porta a delle criticità nell'interpretazione; la VAS risulterebbe necessaria qualora l'autorità competente valuti la produzione di significativi impatti sull'ambiente (secondo le disposizioni di cui all'art.12); a prescindere dalla rilevanza dell'impatto e dalla sensibilità delle aree, però la VAS dovrebbe essere funzionale a decidere se un'azione di piano è sostenibile, per cui parlare di restrizioni all'ambito di applicazione esula dalla possibilità di incidere sulle decisioni concernenti lo sviluppo del territorio. Tuttavia, per contro, lo spirito dell'art. 6 discende da una logica che considera le problematiche e gli ulteriori costi che le amministrazioni devono supportare nell'attivazione delle VAS.

All'art. 13 si precisa l'importanza del rapporto ambientale, affermando come esso debba effettivamente essere un documento *in progress*, sottoposto a osservazioni e integrazioni nel quale si devono dettagliare le tappe e le procedure adottate dal punto di vista partecipativo.

Si ritiene che né la Direttiva comunitaria né la normativa nazionale evidenziano il valore della logica partecipativa e negoziale all'interno del processo di VAS; non emerge infatti nella

normativa il ruolo che tale pratica può avere nella costruzione del consenso e delle azioni di piano. Anche in relazione all'integrazione del processo pianificatorio con quello valutativo, in particolare nella normativa nazionale, si perde del tutto lo spirito strategico della VAS, la cui importanza si riduce all'oggetto della decisione non più al processo che porta ad essa.

3.2.3 Livello regionale

I principi dello sviluppo sostenibile, come visto nel capitolo secondo, sono stati integrati nelle leggi urbanistiche regionali dell'ultima generazione, influenzando in senso ambientale la pianificazione territoriale.

Diversi livelli di sensibilità alle tematiche ambientali hanno portato in riferimento alla VAS, a contesti normativi regionali piuttosto eterogenei.

Ancora prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 152/06 alcune Regioni hanno approvato ed emanato disposizioni sulla VAS, altre invece, hanno fatto confluire gli aspetti riguardanti la valutazione ambientale strategica di piani e programmi nell'ambito della legislazione sulla VIA, oppure nell'ambito della legislazione urbanistica e di pianificazione territoriale regionale; ad oggi la quasi totalità delle Regioni italiane ha prodotto atti normativi in materia di VAS: alcune hanno una legge regionale sulla VAS adeguata al D.lgs. 4/2008 (Valle D'Aosta); alcune disciplinano la procedura di VAS mediante atti normativi per l'adeguamento alle disposizioni del D.lgs. 152/2006 così come modificato dal D.lgs. 4/2008 (Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Provincia di Bolzano, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria, Sardegna); alcune non hanno ancora recepito con propri atti normativi la legge nazionale, per cui la normativa di riferimento è rappresentata dal D.lgs. 152/2006 così come modificato dal D.lgs. 4/2008 (Liguria, Provincia Autonoma di Trento, Umbria, Lazio, Basilicata e Sicilia); ci sono Regioni che hanno recepito con propria normativa il D.lgs. 152/2006 e che sono in fase di predisposizione del recepimento del D.lgs. 4/2008 (Toscana, Emilia Romagna) (Flori, 2010).

La Regione Emilia Romagna, in largo anticipo sulle altre Regioni, ma anche rispetto alla Direttiva con la Legge regionale del 23 marzo 2000 n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e

uso del territorio”³⁷ pone la sostenibilità ambientale come uno degli obiettivi primari della pianificazione.

La Legge, all’art. 5, introduce lo strumento della Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT), volto a dimostrare la sostenibilità ambientale e territoriale delle previsioni di piano, in termini di coerenza con le caratteristiche del territorio e di compatibilità degli effetti (impatti) ambientali e infrastrutturali.

La VALSAT si pone quindi come anticipazione della Direttiva comunitaria sulla VAS, secondo il meccanismo della valutazione ambientale del piano come un processo che è parte dell’iter approvativo; una valutazione che accompagna l’elaborazione e approvazione con la partecipazione di tutti i soggetti che svolgono compiti ambientali. Sino all’entrata in vigore della legge regionale di recepimento delle disposizioni nazionali in materia di VAS, la valutazione ambientale per i piani territoriali ed urbanistici previsti dalla L.r. n. 20 del 2000 è costituita dalla VALSAT, integrata dagli adempimenti e fasi procedurali previsti dal Decreto non contemplati dalla legge regionale.

Integrazione e multidimensionalità sono i riferimenti principali per la VALSAT: la valutazione è lo strumento attraverso il quale la pianificazione garantisce “un equilibrato rapporto fra sviluppo e salvaguardia del territorio”, che la legge esprime con la nozione di sostenibilità territoriale e ambientale dei piani.

Nonostante la Regione Emilia Romagna sia quella che ha avuto una precoce “consapevolezza” sulla valutazione ambientale dei piani, attualmente non è dotata di una normativa organica in materia di VAS bensì di un sistema di disposizioni derivanti dalla legge sua urbanistica.

La Regione Toscana, dopo la Direttiva comunitaria ma in anticipo rispetto al suo recepimento nella normativa nazionale con la Legge regionale del 3 gennaio 2005 n. 1, “Norme per il governo del territorio,” aveva introdotto la valutazione integrata di piani e programmi all’interno del proprio processo programmatico. La valutazione si definisce integrata in quanto, da un lato, comprende al suo interno la valutazione degli effetti delle scelte strategiche in relazione ai profili ambientali, territoriali, sociali e economici e degli effetti

³⁷ La Legge e le sue successive modifiche (in particolare la Legge regionale 6/2009) ha introdotto una forte innovazione di obiettivi, regole e strumenti nell’assetto istituzionale e nel rapporto con i cittadini incentrata sui sulla sussidiarietà, concertazione istituzionale, semplificazione amministrativa.

sulla salute umana. Dall'altro lato, la valutazione mette in relazione i diversi piani e programmi verificandone i raccordi di complementarità e conflittualità rispetto ad un insieme di indicatori predefiniti.

La nuova Legge regionale del 12 febbraio 2010 n. 10, "Norme in materia di Valutazione Ambientale Strategica, Valutazione di impatto ambientale e Valutazione di incidenza," sottolinea la necessità di una stretta integrazione tra le diverse valutazioni anche in parte sovrapponibili e parallele. La valutazione integrata ha come finalità garantire la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale in un disegno fortemente orientato alla sussidiarietà e alla autonomia come ispira la Legge regionale. Le valutazioni integrate sviluppate ad oggi si caratterizzano principalmente come strumenti per la verifica di coerenza interna tra azioni e obiettivi di piano ed esterna tra obiettivi di piano e obiettivi degli altri piani territoriali e di settore. Da segnalare che la Legge Regionale, già dal 2005, prevede la figura del Garante della Comunicazione, nominato dall'ente che approva il piano oggetto della valutazione e che affianca il responsabile del procedimento per garantire la partecipazione e la trasparenza dello stesso.

Nella Legge provinciale del 4 marzo 2008 n. 1, "Pianificazione urbanistica e governo del territorio della Provincia Autonoma di Trento," si parla all'art. 6 di "autovalutazione" per quanto concerne gli strumenti della pianificazione territoriale a valenza strategica e "rendicontazione urbanistica" per quanto riguarda i Piani regolatori generali. Quest'ultima è finalizzata alla verifica di esplicitazione alla scala locale delle coerenze con l'autovalutazione dei piani sovraordinati. Il termine rendicontazione urbanistica appare poco felice, in quanto si presta ad una interpretazione riduttiva della VAS, rispetto a quelle che sono le sue potenzialità, nel contribuire alla costruzione di una visione strategica del territorio per i piani di livello locale.

Singolare l'adeguamento alla normativa nazionale della Regione Sicilia; la Regione ha fissato al 13 Febbraio 2009 (un anno dalla pubblicazione del D.lgs. 4/2008) e non al 31 luglio 2007 la data dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà della VAS per i piani e programmi che hanno effetti significativi sull'ambiente. In più ha considerato in maniera rigida quanto disposto dal D.lgs. 152/2006 escludendo la pianificazione comunale dalla stessa procedura. In questo modo, per lungo tempo, sono stati elaborati dei piani regolatori generali senza sottoporli alla valutazione ambientale e anche quando questa interpretazione è stata eliminata dal D.lgs.

4/2008, Si è resa ancora possibile la conclusione oltre la data ultima stabilita di procedure di adozione di piani e di varianti privi della prescritta valutazione (Trombino, 2009).

Linee guida e modelli procedurali

Ad oggi alcune Regioni hanno deliberato dei regolamenti specifici sulla VAS (Campania e Calabria), altre ancora hanno elaborato delle linee guida e dei modelli procedurali (Sardegna, Piemonte, Lombardia, Lazio, Marche, Veneto e Sicilia).

Con particolare riferimento alle linee guida metodologiche e procedurali, si è fatto, nell'ambito della ricerca, un'analisi comparativa per capire come sono stati affrontati, in esse, dalle diverse Regioni due aspetti ritenuti fondamentali per la VAS: l'integrazione tra processo di piano e processo di valutazione e i momenti partecipativi. Altri elementi di confronto sono stati il tipo di piano a cui tali linee guida/indicazioni metodologiche si riferiscono e se contengono o meno indicazioni operative per la redazione del rapporto ambientale oltre alle indicazioni fornite della normativa nazionale.

Quello che emerge dall'analisi comparative è che fatta eccezione per la Sardegna e le Marche, le altre Regioni propongono più che altro delle sequenze procedurali.

Le Linee guida che la Regione Sardegna³⁸ ha prodotto con l'intenzione di fornire un supporto ai Comuni nell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici al PPR 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. L'integrazione nelle Linee Guida sarde è, come si vedrà meglio nel capitolo quinto, solo formale; tuttavia presenta uno schema introduttivo, riportato in figura 3.2.3_a, dove è evidente che la formazione del piano ha al suo interno la procedura di VAS (Regione Sardegna, 2010, pp. 11-12).

³⁸ 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. Le suddette Linee Guida sono state discusse e condivise nell'ambito di un apposito tavolo tecnico attivato con le Province, cui spettano le funzioni amministrative relative alla VAS di piani e programmi di livello comunale e provinciale.

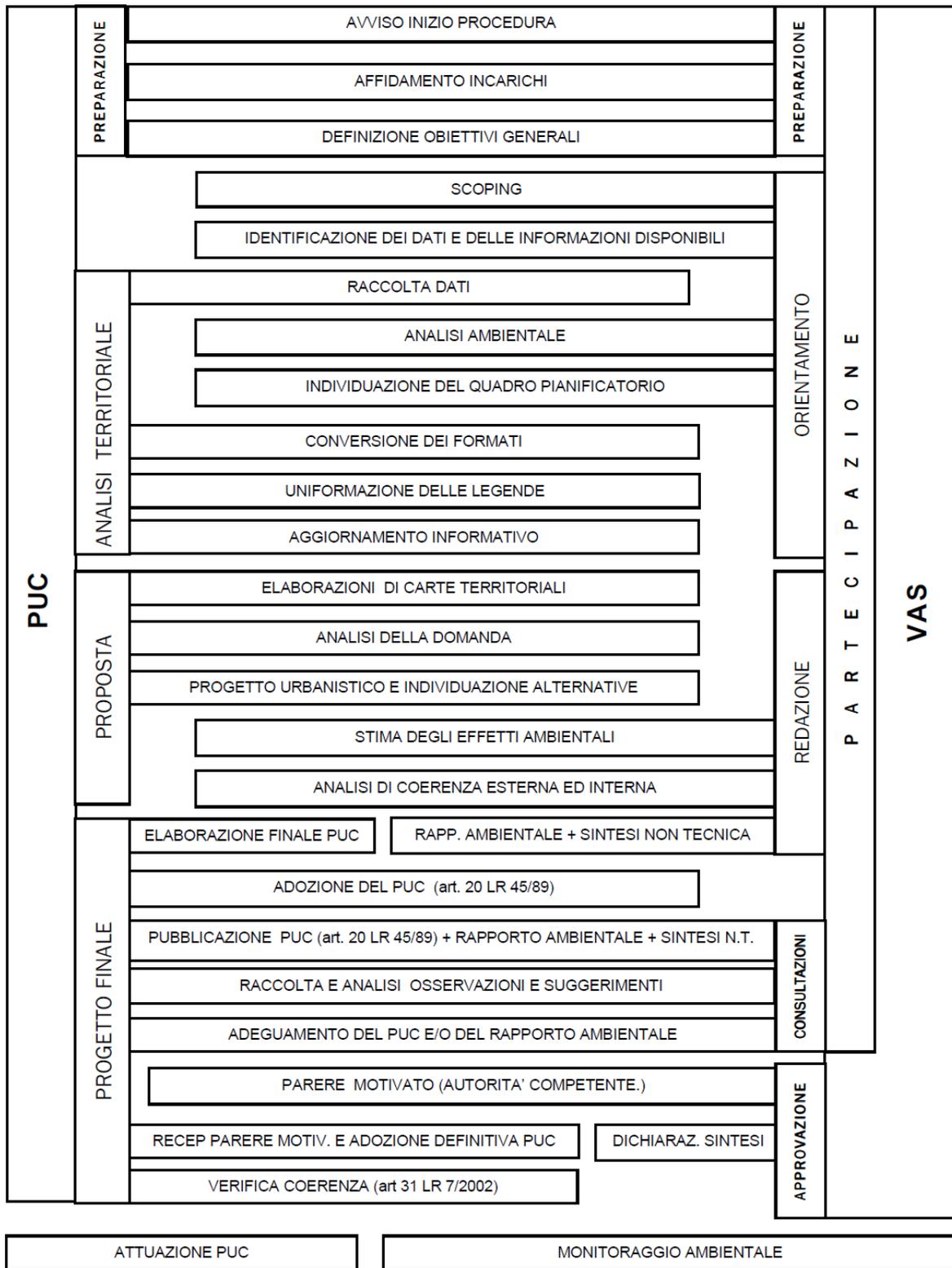


Figura 3.2.3_a. Integrazione tra processo di formazione di piano e di VAS. Fonte Linee guida per la Valutazione Ambientale strategica dei Piani Urbanistici Comunali della Regione Sardegna, p. 11.

La stessa integrazione, almeno formale, non è rinvenibile in altre linee guida procedurali dove si descrive o solo la procedura di VAS, oppure la procedura di VAS separata dalla procedura di piano, come nei modelli metodologici - procedurali,³⁹ definiti dalla Regione Lombardia di cui si riporta, in figura 3.2.3_b lo schema della procedura generale (a parte un modello generale, sono definiti dei modelli diversi per i vari piani generali e settoriali di livello comunale, provinciale e regionale).

Anche rispetto agli aspetti partecipativi le Linee guida della Sardegna hanno un approfondimento maggiore rispetto a quelle delle altre Regioni. Come si vedrà con maggiore dettaglio nel capitolo quinto esse illustrano le modalità con cui condurre il processo di partecipazione che accompagna tutto il percorso di VAS (Regione Sardegna 2010, Allegato C). In particolare individuano per ogni fase soggetti coinvolti, modalità di partecipazione e, a seconda della dimensione del Comune, numero di incontri suggeriti.

Le Linee guida della Lombardia, per la partecipazione, si avvalgono della Conferenza di Verifica e/o di Valutazione. La prima, di tipo introduttivo è conclusiva della fase di orientamento (figura 3.2.3_b) è volta a raccogliere contributi ed osservazioni in merito al documento conclusivo di tale fase (documento di scoping); la seconda è finalizzata a valutare la proposta di piano e di rapporto ambientale, esaminare le osservazioni ed i pareri pervenuti, prendere atto degli eventuali pareri obbligatori previsti.

Sulla redazione e sui contenuti del rapporto ambientale, mentre in linea generale le diverse regioni si limitano a elencare i contenuti indicati nell'Allegato Sesto del D.lgs. 4/2008, la Sardegna e le Marche⁴⁰ forniscono degli indirizzi ulteriori.

Le Linee Guida della Sardegna danno indicazione dei contenuti aggiuntivi che devono essere inseriti nel rapporto ambientale o, nel caso di verifica di assoggettabilità, nel rapporto preliminare, qualora il territorio comunale o parte di esso sia interessato dalla perimetrazione di aree classificate come Siti di Interesse Comunitario e/o Zone di Protezione Speciale e, pertanto, il piano debba essere sottoposto anche a 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

³⁹ La deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 9/761 del 10 Novembre 2010 ha approvato i nuovi modelli metodologici - procedurali e organizzativi della valutazione ambientale di piani e programmi – VAS (Allegati da 1 a 1s), confermando gli Allegati 2 e 4 approvati con DGR n. 8/6420 del 27/12/07 e gli Allegati 3 e 5 approvati con DGR n. 8/10971 del 30/12/09.

⁴⁰ Si veda la Delibera della Giunta Regionale 1813/2010 "Aggiornamento delle linee guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica di cui alla DGR 1400/2008 e adeguamento al D. Lgs 152/2006 così come modificato dal D. Lgs 128/2010."

valutazione di incidenza. Le Lombardia e le Marche invece, indicano l'integrazione solo procedurale della VAS con la VINCA.

<i>Fase del P/P</i>	Processo di P/P	Valutazione Ambientale VAS
Fase 0 Preparazione	P0. 1 Pubblicazione avviso di avvio del procedimento P0. 2 Incarico per la stesura del P/P P0. 3 Esame proposte pervenute ed elaborazione del documento programmatico	A0. 1 Incarico per la redazione del Rapporto Ambientale A0. 2 Individuazione autorità competente per la VAS
Fase 1 Orientamento	P1. 1 Orientamenti iniziali del P/P	A1. 1 Integrazione della dimensione ambientale nel P/P
	P1. 2 Definizione schema operativo P/P	A1. 2 Definizione dello schema operativo per la VAS, e mappatura dei soggetti competenti in materia ambientale e del pubblico coinvolto
	P1. 3 Identificazione dei dati e delle informazioni a disposizione dell'autorità procedente su territorio e ambiente	A1. 3 Verifica delle presenza di Siti Rete Natura 2000 (sic/zps)
Conferenza di valutazione	avvio del confronto	
Fase 2 Elaborazione e redazione	P2. 1 Determinazione obiettivi generali	A2. 1 Definizione dell'ambito di influenza (scoping), definizione della portata delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale
	P2. 2 Costruzione scenario di riferimento e di P/P	A2. 2 Analisi di coerenza esterna
	P2. 3 Definizione di obiettivi specifici, costruzione di alternative/scenari di sviluppo e definizione delle azioni da mettere in campo per attuarli	A2. 3 Stima degli effetti ambientali attesi, costruzione e selezione degli indicatori A2.4 Valutazione delle alternative di P/P e scelta di quella più sostenibile A2. 5 Analisi di coerenza interna A2. 6 Progettazione del sistema di monitoraggio A2. 7 Studio di Incidenza delle scelte del piano sui siti di Rete Natura 2000 (se previsto)
	P2. 4 Proposta di P/P	A2. 8 Proposta di Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica
	messa a disposizione e pubblicazione su web (sessanta giorni) della proposta di P/P, di Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica avviso dell'avvenuta messa a disposizione e della pubblicazione su web comunicazione della messa a disposizione ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati invio Studio di incidenza (se previsto) all'autorità competente in materia di SIC e ZPS	
Conferenza di valutazione	valutazione della proposta di P/P e del Rapporto Ambientale	
	Valutazione di incidenza (se prevista): acquisizione del parere obbligatorio e vincolante dell'autorità preposta	
PARERE MOTIVATO <i>predisposto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente</i>		

Figura 3.2.3_b. Attività dei processi di formazione di piano e di VAS. Fonte: Modelli metodologici procedurali per la VAS della Regione Lombardia.

Individuazione dell'Autorità competente ed endoprocedimentalità della procedura di VAS nella procedura di formazione di un piano

La Direttiva ha lasciato agli Stati membri la facoltà di scegliere se affidare alle stesse autorità competenti dell'approvazione del piano, anche la competenza sulla valutazione ovvero farne un modulo procedimentale ad hoc, a fianco dell'iter pianificatorio tradizionale, quindi con diversa autorità competente e diverso procedimento.

Il D.lgs. 152/06 e ss.mm.ii. ha optato per un sistema, in cui sono distinte autorità procedente e autorità competente, in cui la pianificazione deve confrontarsi con un rapporto ambientale, ed essere sottoposta ad un vaglio ad opera di un parere motivato che si esprime sulla proposta di piano e di programma e sul rapporto ambientale, sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e sulla dotazione delle risorse finanziarie (Brambilla, 2011).

Secondo la Sentenza del T.A.R. Lombardia 17 maggio 2010, n. 1526 l'autorità competente deve offrire idonee garanzie non solo di competenza tecnica e di specializzazione in materia di tutela ambientale, ma anche di imparzialità e di indipendenza rispetto all'autorità procedente, allo scopo di assolvere la funzione di valutazione ambientale nella maniera più obiettiva possibile, senza condizionamenti, anche indiretti, da parte dell'autorità procedente.

Nell'individuazione dell'autorità competente, le Regioni assumono degli atteggiamenti differenti ma si possono raggruppare in due approcci principali: i) approccio endoprocedimentale o integrazionista, (es. Regione Lombardia) nel quale si incarica della valutazione lo stesso soggetto competente all'approvazione dello strumento di pianificazione ; ii) approccio sub procedimentale o separazionista, (es. Regione Sardegna, Lazio, Valle D'Aosta, Marche, Veneto) nel quale si incarica per la valutazione un soggetto diverso, chiamato ad occuparsene nel contesto di un apposito sub-procedimento che si iscrive nella procedura pianificatoria.

Rispetto a questo secondo approccio, alcune Regioni individuano per tutti i piani l'autorità competente nella struttura regionale dell'assessorato competente in materia di ambiente (es. Lazio, Valle D'Aosta, Veneto). Altre individuano nella Provincia l'autorità competente per la valutazione di piani e programmi di livello comunale e sub-provinciale e nella Regioni le funzioni amministrative non ritenute di livello nazionale relative alla valutazione di piani e

programmi di livello regionale o provinciale (es. Sardegna, Emilia Romagna). Altre ancora la individuano in un organismo terzo idoneo a garantire le necessarie competenze tecniche ed a favorire un approccio integrato e di supporto tecnico e istruttorio (Toscana). Il coordinamento tecnico dei processi di valutazione integrata in Toscana per esempio è affidato al Nucleo unificato di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NURV) istituito in Regione Toscana ai sensi della Legge 144/99. Tale organismo ricopre, nel nuovo modello di valutazione integrata, il ruolo di assistenza nei riguardi dei responsabili dei piani e programmi durante la fase di elaborazione di un atto di programmazione, soprattutto in relazione alle tecniche valutative adottate, e quello di “validatore” finale dell’intero processo di valutazione integrata svolto sull’atto stesso.

Alla luce di una recente Sentenza del Consiglio di Stato⁴¹ appare interessante valutare se la piena integrazione con la pianificazione sia garantita o meno dall’approccio endoprocedimentale o integrazionista rispetto al soggetto incaricato dalla valutazione. Tale sentenza, ha ritenuto assolutamente legittimo individuare, per la valutazione di un piano urbanistico comunale, l’autorità competente nella stessa amministrazione procedente avvalorando la posizione di chi ritiene l’applicazione corretta della VAS non come procedimento o sub procedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, che si concretizza nell’espressione di un “parere”

La Sentenza del Consiglio di Stato sembra dar ragione a coloro che sostengono che, nel garantire autonomia e indipendenza del giudizio dell’autorità competente, come prevede la Direttiva, alle volte si rischia di portare a un eccessivo distacco l’autorità competente rispetto all’elaborazione e all’approvazione del piano con conseguente scarsa capacità di incidere in modo appropriato nel processo decisionale.⁴²

⁴¹ Sentenza n. 133/2011. La vicenda giudiziaria che ha avuto come protagonisti prima il TAR Lombardia e successivamente, in appello, il Consiglio di Stato.

⁴² In tal senso, un caso di farraginoso prassi amministrativa è quello della Regione Sardegna dove la pianificazione urbanistica comunale è caratterizzata da una frammentazione delle competenze: la Provincia è l’autorità competente che rilascia il parere motivato per la VAS, la Regione (Servizio Natura dell’Assessorato Regionale difesa dell’Ambiente) rilascia il parere motivato sulla VINCA (qualora siano presenti nel territorio comunale dei Siti di Interesse Comunitario o delle Zone di protezione speciale), il Comune approva il piano previa verifica di coerenza da parte della Regione (Assessorato Regionale Enti Locali Finanze e Urbanistica).

3.3 Opportunità e punti di forza nell'applicazione della VAS

Pur essendo la VAS ormai diventata una pratica ordinaria della pianificazione non è ancora entrata nelle logiche concettuali dettate dalla Direttiva: le Regioni si muovono in ordine sparso, in generale perdendo del tutto nelle loro normative il valore della VAS in termini di logiche partecipative e di potenzialità strategiche nei processi decisionali e alcune addirittura non hanno ancora una normativa propria in materia (es. Liguria e Basilicata).

La criticità più evidente, rispetto al recepimento della Direttiva, è la mancata integrazione tra processo di VAS e processo di piano, anche per quanto concerne la tempistica dei due processi, che tendono ad essere più che altro dei procedimenti amministrativi. Nel testo normativo nazionale, si perde del tutto lo spirito strategico della VAS, la cui importanza si riduce all'oggetto della decisione non più al processo che porta ad essa.

Di certo la VAS deve essere parte integrante del processo di piano che deve seguire un iter unitario di elaborazione, adozione ed approvazione sia nei tempi che nei ruoli dei diversi soggetti istituzionali che intervengono nelle diverse fasi del processo di pianificazione. Ma questo non basta a garantire che la VAS sia un vero supporto alle decisioni.

Al di là dell'aspetto normativo, senz'altro importante, un aspetto fondamentale è la maturazione della consapevolezza sull'uso e sul valore aggiunto che la VAS può dare al processo decisionale. La valutazione così come concepita dalla Direttiva non può configurarsi come una operazione puramente amministrativa, per caratterizzarsi invece come una riflessione critica a sollecitazione e supporto di un dibattito più ampio fondato su di un confronto serio e documentato tra le diverse posizioni in conflitto, diventando in questo modo più un processo di governance che un procedimento amministrativo.

Il rischio che si corre nell'enfatizzare il ruolo degli organismi di controllo esterni alla processo di formazione del piano è che gli aspetti burocratici finiscano per sovrastare le ragioni stesse della VAS di costituire un valido supporto durante il momento decisionale, quale strumento interattivo, da condurre in parallelo all'elaborazione del piano per individuare preventivamente limiti, opportunità, alternative e per precisare i criteri e le opzioni possibili di trasformazione territoriale (Brunetta, 2002).

Come visto, la normativa (soprattutto quella nazionale e regionale) sulla VAS non sottolinea il ruolo che la partecipazione può avere nella costruzione del consenso e delle azioni di piano.

La partecipazione è elemento essenziale per una maggiore efficacia dell'applicazione della Direttiva ed è necessario definire in maniera rigorosa come essa si struttura e si sviluppa; in secondo luogo è fondamentale che il pubblico veda riconosciuto il proprio contributo e ne sperimenti l'efficacia. "Chiarezza e trasparenza rappresentano due rilevanti prerequisiti per sviluppare fiducia e relazioni di lunga durata" (Davoudi, 2003). La VAS "deve prevedere momenti in cui le comunità si esprimono, fasi di sistematizzazione ed interpretazione delle istanze espresse, ed una loro esplicita integrazione nelle decisioni sulle politiche di piano" (Zoppi, 2009). Soltanto in questo modo la procedura di VAS può realmente considerarsi inclusiva.

La definizione e la strutturazione di un processo partecipativo, che non si riduca esclusivamente a delle osservazioni alla proposta di piano in fase di adozione, è di particolare interesse per la ricerca oggetto della presente tesi.

È quindi auspicabile, a garanzia dell'oggettività e della trasparenza del processo integrato di pianificazione e valutazione, un'ampia partecipazione del pubblico che 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.

In quest'ottica il ruolo della VAS diventa centrale e completamente inserito nel processo di piano.

Parte Seconda: Identificazione dell'ambito territoriale di approfondimento.

Un protocollo procedimentale per la VAS nella governance territoriale

Capitolo Quarto

La governance territoriale in Sardegna: studio ai livelli regionale e provinciale

Premessa

Dopo aver analizzato nel capitolo secondo lo stato di fatto della governance territoriale in Italia, nel presente capitolo, ci si concentra sull'ambito territoriale della Regione Sardegna. In particolare si sceglie di analizzare i meccanismi di governance che hanno portato alla formazione della prima versione del PPR e quelli relativi alla sua attuale attuazione⁴³ e revisione,⁴⁴ in quanto paradigmatici dei processi della nuova stagione pianificatoria e del governo del territorio in Sardegna.

Il PPR, infatti, è stato il primo piano in Italia a proporre una nuova modalità di interpretazione del territorio regionale attraverso un innovativo processo di conoscenza, riprogettazione e gestione delle risorse strategiche presenti, ha inoltre rappresentato una novità in termini di approccio operativo alle trasformazioni urbanistiche e territoriali.

Approvato nel 2006, quale strumento, di regia dello sviluppo sostenibile della Regione si è invece scontrato con una serie di problematiche di natura politica e culturale che hanno portato, già nel 2009, in seguito all'avvicendamento politico, a intraprendere una revisione dello stesso. Nel contempo amministrazioni comunali e provinciali stanno adeguando i propri strumenti urbanistici relativamente alle indicazioni del PPR.

La governance multilivello risulta essere tema pressoché ignorato nel disegno generativo e attuativo della prima stesura del PPR in quanto il suo dettato normativo manca di un approfondimento sulle questioni legate alla pianificazione di area vasta.

All'interno dell'impalcato normativo del PPR l'Ente Provincia riveste un ruolo privo di una effettiva capacità di agire in funzione di coordinamento e guida ai processi decisionali di scala sovracomunale.

⁴³ Dal 2006 a oggi i Comuni e le Province stanno adeguando i propri strumenti urbanistici al PPR.

⁴⁴ A partire dal giugno 2010 è stato avviato processo di revisione del PPR.

Il capitolo analizza nel paragrafo primo le recenti vicende della pianificazione paesaggistica in Sardegna prima dell'approvazione del PPR; nel paragrafo secondo lo studio del concetto di sviluppo sostenibile nel PPR e nel paragrafo terzo un'analisi, alle scale di governo regionale e provinciale del contesto istituzionale e dei processi di governance territoriale nella prima stesura e nella fase di attuazione e revisione del PPR, attraverso delle esperienze sul campo svolte durante il dottorato di ricerca. È stata effettuata, relativamente ad ogni scala di governo (regionale e provinciale), una diagnosi volta ad individuare i punti di criticità e di possibile miglioramento definendo i valori obiettivo e una serie di possibili soluzioni.

Nel paragrafo quarto si fanno alcune riflessioni per una corretta integrazione tra *governance* territoriale e pianificazione del paesaggio.

4.1 La pianificazione costiera e paesaggistica in Sardegna. Dai PTP al PPR

La Legge urbanistica regionale n. 45/89 “Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale,” attribuisce ai Piani territoriali paesistici (PTP) la funzione di coordinamento e orientamento delle scelte nell’organizzazione dell’intero territorio regionale.

A partire dagli anni Novanta la pianificazione costiera rientra all’interno della pianificazione paesaggistica, la Regione Sardegna elabora infatti, sulla base delle Legge Galasso,⁴⁵ i PTP, i quali, contrariamente alla loro funzione iniziale di riferimento generale di coordinamento e orientamento del territorio, si riducono con il tempo a normare la sola fascia di territorio relativa ai due chilometri dalla linea di costa. Per tale area le norme si limitarono all’imposizione di un vincolo deterministicamente rigido di “integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi” (art. 10 bis, c. 1, L.r. 45/89). Questa condizione creò profondo disorientamento, con ricadute pesanti e poco controllabili, fu ulteriormente accentuata dall’annullamento, con sentenza del TAR,⁴⁶ degli stessi PTP (ad eccezione di quello del Sinis); altre problematiche e questioni aperte hanno avuto una grande importanza nelle politiche territoriali successive.

La prima problematica fu riscontrabile nel grave ritardo con cui i Comuni e Province (solo una parte minoritaria lo fece) adeguarono i loro piani urbanistici ai PTP; le Province, in

⁴⁵ Legge 431/85 che impone un vincolo paesaggistico sui territori costieri compresi in una fascia di 300 metri dalla linea di battigia.

⁴⁶ La pianificazione paesaggistica in Sardegna si è realizzata con i 14 Piani territoriali paesistici regionali tredici dei quali (con l’esclusione del solo Piano del Sinis) sono stati annullati per effetto dei decreti del Presidente della Repubblica del 29 luglio 1998 e 20 Ottobre 1998 e a seguito delle sentenze del T.A.R Sardegna dal n.1203 al n.1208.

particolare, elaborarono i propri piani urbanistici dopo oltre 10 anni dall'emanazione della L.r. 45/89 che, secondo quanto stabilito dalla stessa Legge, risultano subordinati agli atti di pianificazione regionale e non hanno corso in assenza di essi. Dando per assodato che la definizione dell'assetto del territorio avesse ormai esaurito la sua attività con i PTP quello della pianificazione provinciale avrebbe potuto essere (ma così non fu) una grande occasione per dar vita ad una stagione nuova e innovativa della pianificazione paesistica (Ercolini *et al.*, 2010), anche in riferimento alle ampie competenze assegnate alle stesse Province dal "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.lgs. 267/2000).⁴⁷

In seconda battuta, si evidenziò la mancanza di una direttiva strategica per la pianificazione comunale delle aree urbane che, va sottolineato, ancora oggi ha come unico riferimento il "vecchio" Decreto n. 2266/U/1983, "Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna" (conosciuto come Decreto "Floris").

Anche i successivi tentativi di "voltare pagina," muovendosi verso nuove proposte di definizione dei PTP, costruite sulla base di quadri territoriali fondati sulle Unità Paesaggistico - Ambientali (UPA), sono stati con il tempo depotenziati, sviliti e travisati. Il risultato fu, ancora una volta, la riduzione degli stessi piani a strumenti sostanzialmente vincolistici e limitati ad una stretta fascia del territorio costiero.

Le ragioni di questo fallimento sono da ricondursi al fatto che il processo di definizione delle proposte, e di costruzione dei quadri ambientali, si è fermato prima ancora che i contesti locali ne divenissero assoggettati.

I governi regionali succedutesi, che hanno percepito il sostanziale rifiuto da parte delle amministrazioni locali verso le scelte imposte dai PTP, hanno cercato, di rendere meno invasivo l'impatto territoriale della pianificazione paesistica, annullandone la notevole efficacia potenziale (Caledda *et al.*, 2006).

La pianificazione basata sui PTP, culminò nel loro annullamento pressoché totale. Seguì un quinquennio (1999-2004), di *vacatio legis* fino alla Deliberazione della Giunta Regionale n.

⁴⁷ L'art. 20, c. 2, stabilisce che l'amministrazione provinciale adotta il Piano territoriale di coordinamento che, in quanto tale, non può essere considerato subordinato a quello territoriale paesistico, come indica la Legge regionale 45/89, bensì, al più, dello stesso livello gerarchico, se non sovraordinato. Non si poneva comunque il problema poiché i PTP erano riferiti solo ad una piccola porzione costiera del territorio provinciale.

33/1 del 10 agosto del 2004, che si tradusse, qualche mese dopo, nella Legge regionale 8/2004, "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", che immediatamente venne ribattezzata come "Legge Salvacoste."

Questa Legge stabiliva misure di salvaguardia estremamente restrittive per i territori costieri (identificati con la fascia di due chilometri dalla linea di battigia) che sarebbero rimaste in vigore fino all'approvazione del PPR, il cui processo di definizione, adozione e approvazione la stessa Legge Salvacoste definisce in maniera estremamente rigorosa.

L'art. 1 della L.r. n. 8/2004, recependo quanto stabilito dal Decreto Legislativo del 22 gennaio 2004 n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137," introduce il PPR quale principale strumento della pianificazione territoriale regionale, disponendo che esso assuma i contenuti di cui all'art. 143 del D.lgs. 42/2004 e stabilendone la procedura di approvazione. Le previsioni del PPR sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni e delle Province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici; per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni in esso contenute sono comunque prevalenti sulle disposizioni degli altri atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, comprese quelle degli enti gestori dell'aree protette, qualora siano più restrittive.⁴⁸ Comuni, Province e gli enti gestori delle aree protette hanno l'obbligo di adeguare i rispettivi strumenti di pianificazione e programmazione alle previsioni del PPR, specificandone ed integrandone i contenuti⁴⁹.

L'impianto normativo del PPR è costruito in adeguamento alla legislazione sovraordinata, con particolare attenzione all'evoluzione legislativa che ha condotto dalla Legge 431/1985⁵⁰ al D.lgs. 42/2004, alla Giurisprudenza costituzionale che si è susseguita in materia a partire dalle sentenze 55 e 56 del 1968, nonché alla Convenzione europea del paesaggio, al Protocollo MAP (*Mediterranean Action Plan*) per le zone costiere. Esso si basa nella sostanza sulla distinzione di due strati normativi:⁵¹

⁴⁸ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Norme tecniche di attuazione, art. 4 c. 1 e 2.

⁴⁹ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Norme tecniche di attuazione, artt. 105, 106, 107.

⁵⁰ Decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale". Integrazioni dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

⁵¹ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione tecnica generale, p. 3.

- il primo strato normativo, è riferito sia ai singoli elementi territoriali per i quali è necessaria e possibile la tutela ex artt. 142 e 143 del D.lgs. 42/2004 (beni appartenenti a determinate categorie a cui è possibile ricondurre i singoli elementi con criteri oggettivi, *in jure* “vincoli ricognitivi”), sia alle componenti che, pur non essendo dei beni devono essere tenute sotto controllo per evitare danni al paesaggio o per favorirne la riqualificazione;
- il secondo strato normativo è riferito ad ambiti territoriali per la definizione dei quali i caratteri paesaggistici ed ecologici sono determinanti, e che saranno la sede per definire indirizzi, direttive e prescrizioni anche di tipo urbanistico, da rendere operativi mediante successivi momenti di pianificazione; in particolare per precisare, la definizione degli obiettivi di qualità paesistica, gli indirizzi di tutela e le indicazioni di carattere “relazionale” volte a preservare o ricreare gli specifici sistemi di relazioni tra le diverse componenti compresenti.

Tra gli elementi relativi alla prima categoria assume particolare rilevanza il bene costituito dalla fascia costiera nel suo insieme. Questa, pur essendo composta da elementi appartenenti a diverse specifiche categorie di beni (le dune, le falesie, gli stagni, i promontori ecc.) costituisce nel suo insieme una risorsa paesaggistica di relevantissimo valore: non solo per il pregio delle sue singole parti, ma per la superiore, eccezionale qualità che la loro composizione determina.⁵² In particolare, la fascia di tutela di due chilometri garantita transitoriamente dalla L.r. 8/2004, diventa una fascia a profondità variabile, definita “bene paesaggistico d’insieme” sulla base delle caratteristiche strutturali e morfologiche del territorio.

La normativa disciplina ventisette Ambiti di paesaggio⁵³ che costituiscono il primo ambito omogeneo, ovvero il territorio costiero. Lo scopo era proteggere una parte dell’isola considerata strategica dal punto di vista economico ed allo stesso tempo sostenibile dal punto di vista ambientale. Attraverso questa suddivisione, basata su dei (poco chiari) criteri di coerenza interna, il PPR propone di salvaguardare il paesaggio costiero elaborando indirizzi specifici volti ad orientare la pianificazione sotto-ordinata (in particolare quella comunale e intercomunale) al raggiungimento di determinate finalità e alla promozione di determinate

⁵² Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione tecnica Generale, p. 27.

⁵³ L’Ambito di paesaggio è definito nel PPR come un “dispositivo spaziale di pianificazione del paesaggio attraverso il quale s’intende indirizzare, sull’idea di un progetto specifico, le azioni di conservazione, ricostruzione o trasformazione.” Ogni Ambito ha un “nome e cognome” riferito alla toponomastica dei luoghi o della memoria, che lo identifica. Sono caratterizzati dalla presenza di specifici beni paesaggistici individuali e d’insieme.

azioni: per ciascun Ambito prescrive specifici indirizzi volti alla promozione di determinate azioni, specificati in una serie di schede tecniche, costituente parte integrante delle norme.

Gli Ambiti di paesaggio furono creati per essere una importante cerniera tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistica a livello locale.⁵⁴

Il Piano impone a tutti i Comuni l'obbligo di dotarsi del PUC, quale strumento di regole e diritti, in armonia con le disposizioni legislative di carattere generale. Dentro l'obiettivo di approvazione dei PUC, i Comuni recuperano competenze fino ad ora non in capo agli Enti locali, come quelle nella gestione del Demanio marittimo, attraverso l'approvazione contestuale del Piano di utilizzo dei litorali, e di intesa con le Province, la programmazione dello sviluppo urbanistico industriale.

4.2 Il concetto di sviluppo sostenibile nella prima stesura del PPR

Il PPR è basato su una serie di orientamenti derivanti dalle Direttive europee e dal D.lgs. 42/2004, volti a dare un'impronta molto tutelativa sul paesaggio; fa riferimento a politiche di sistema (non identificabili nel piano) e a un progetto di paesaggio costiero diretto a un disegno efficace e integrato di "turismo sostenibile," che punta sulla tutela del paesaggio della costa più che su una crescita edilizia.⁵⁵

Il PPR ha orientato indirizzi e prescrizioni sulla tutela, ponendo una serie di vincoli su una serie di trasformazioni, contro la "corsa alla privatizzazione e dissipazione del territorio e delle sue risorse." Quest'approccio si è scontrato con il modello di sviluppo e di crescita economica diffuso sulle coste sarde basato invece su una "cultura del mattone" che vede nell'attività edilizia un elemento trainante. In particolare, è promossa dal PPR la cosiddetta "salvaguardia dell'intatto," ovvero la sostanziale inedificabilità delle aree ancora salve dalla pervasiva espansione dell'edilizia costiera.

Una criticità del PPR, secondo molti, è stata proprio impennare la struttura normativa sul cosiddetto "controllo preventivo" delle attività umane in rapporto alla tutela del valore paesaggistico. Un approccio esclusivamente vincolistico non ha mostrato grandi possibilità di successo poiché ha svuotato il Piano di una sua attuabilità; è lasciata vacante una determinazione sulle tipologie degli interventi di trasformazione o semplicemente d'uso

⁵⁴ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione tecnica generale, p. 5.

⁵⁵ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione del Comitato Scientifico in Relazione tecnica generale del PPR p. 157.

ammissibile per il bene oggetto d'intervento.⁵⁶ In altre parole, si è data molta rilevanza alla dimensione ambientale della sostenibilità, in particolare alla tutela ma non sono state date chiare regole e istruzioni per guidare i processi di trasformazione.

Il PPR definisce (solo teoricamente) l'intervento sul paesaggio, come strumento di azione progettuale, tanto nel senso della trasformazione condivisa che nella salvaguardia attiva, in modo da rappresentare un'opportunità per la realizzazione dello sviluppo sostenibile,⁵⁷ non sono però chiare, nella descrizione generale del Piano, quali siano le sue modalità di attuazione. Per quanto riguarda la sostenibilità economica, sono assenti nel Piano questioni e problemi economici del territorio e in particolare dei singoli ambiti. Eppure, in teoria, il PPR si pone come tentativo di conciliare la pianificazione paesaggistica con gli strumenti di governo del territorio e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico (art. 145 del D.lgs. 42/2004). La mancanza di coordinamento tra il PPR e altri piani regionali (dei trasporti, delle infrastrutture, dei rifiuti, del turismo) con la conseguente assenza di valutazione degli impatti delle principali attività economiche che ruotano intorno alle aree costiere e che ne rappresentano anche i principali detrattori ambientali, costituisce una grave manchevolezza del Piano. Questo denota uno scarso sviluppo in termini operativi del concetto di sostenibilità, limitandosi alla definizione in termini di vincolo dei vari sistemi ambientali che compongono il paesaggio in Sardegna.

Il caso sardo pone in evidenza come spesso si possano costruire dei piani su importanti ed innovativi principi e obiettivi strategici, come per esempio fondare i termini qualitativi dello sviluppo del territorio basandosi sulla sua identità,⁵⁸ senza che però a questi corrispondano adeguati strumenti o risorse per la loro attuazione. Esiste una concreta difficoltà, semplificando il concetto, che riguarda il delicato passaggio dalla "teoria alla pratica," nel fare rifluire obiettivi e contenuti della pianificazione paesaggistica in quella di livello comunale e

⁵⁶ Rischi e limiti di una riduzione del concetto di vincolo ben espressi nel seguente contributo: "Il vincolo non stabilisce preventivamente e concretamente la portata della limitazione che esso stesso comporta né è accompagnato da modalità prefissate di approfondimento conoscitivo e di esplorazione progettuale volta a conciliare conservazione e valorizzazione. Corollario di ciò è che il vincolo, [...], nel momento in cui viene apposto, è generico, non si gradua rispetto alla rilevanza assoluta e contestuale dell'elemento vincolato; è un vincolo cieco e muto, che nulla dice rispetto al modo migliore per attuare la tutela, o, se parla, dice le cose più comode per una gestione piattamente burocratica della tutela basata sulla conservazione più o meno assoluta, trascurando le questioni della valorizzazione del bene e cioè della sua incarnazione nel ciclo vitale del territorio e, in ultima analisi, della sua stessa sopravvivenza. In sostanza la necessità di una individuazione organica delle componenti paesaggistiche del territorio appartenenti al sistema naturale e/o a quello antropico e delle loro relazioni visibili ed invisibili, nonché la necessità di inserire beni e "segni" nei processi di vita delle comunità, superando la banale equivalenza tra vincolo ed immutabilità del bene, spingono alla ricerca di un più stretto rapporto tra politiche di vincolo e politiche di piano" (Nigro, 2000).

⁵⁷ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione tecnica generale del PPR a p. 9.

⁵⁸ Piano paesaggistico regionale della Sardegna, Relazione tecnica generale del PPR p. 1.

di settore, e quindi una difficoltà attuativa del Piano stesso che, vanificando la sua stessa natura, ne mortifica le ambizioni di strumento di governance territoriale.

4.3 Analisi del contesto istituzionale e dei processi di governance territoriale nella prima stesura e nella fase di revisione del PPR

La pianificazione nella Regione Sardegna ha, relativamente a quanto affermato precedentemente, attraversato e attraversa tuttora, una fase di straordinaria rilevanza, caratterizzata dal processo di adeguamento di tutti gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli e nei diversi settori; si tratta di un processo di grande complessità perché interessa diversi campi di attività umane sul territorio e altrettanto numerosi settori economici ed assetti sociali e culturali. Con l'approvazione dello strumento di pianificazione a scala regionale, può dirsi iniziata in Sardegna, quantomeno per i comuni costieri, la prima basilare fase di un processo di riforma che ha visto, con l'adeguamento della pianificazione comunale e provinciale agli indirizzi e alle prescrizioni del PPR, la coniugazione della norma paesaggistica con la complessità delle situazioni di fatto e di diritto che permeano le realtà locali (Bitti, 2008).

La Regione Sardegna non è dotata di un piano di coordinamento per cui, i piani comunali, hanno dovuto affrontare il passaggio di cui si diceva senza il supporto di un quadro pianificatorio adeguato a livello regionale e provinciale.

Nelle sezioni successive si analizzano alle scale di governo regionale e provinciale, le attuali situazioni di *work in progress* con tutte le inevitabili implicazioni di incertezza e sperimentaltà, che caratterizzano l'attuale governance territoriale della Regione Sardegna.

4.3.1 Scala regionale

Nell'analisi dei meccanismi di governance che hanno portato alla formazione della prima versione del PPR e quelli relativi alla sua attuale attuazione e revisione sono stati preziosi due elementi: la presenza ai diversi momenti partecipativi che hanno accompagnato entrambe le fasi e una esperienza formativa,⁵⁹ svolta negli uffici regionali, dove si sono riscontrate le

⁵⁹ Durante il periodo del dottorato una delle esperienze sul campo è stata un tirocinio formativo presso il Servizio Governo del Territorio e Tutela paesaggistica per le province di Cagliari e di Carbonia - Iglesias, Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica della Regione Autonoma della Sardegna. Le attività svolte durante il tirocinio erano legate alle procedure disciplinate dalla normativa in materia di tutela paesaggistica di rilascio di autorizzazioni su progetti in aree paesaggisticamente vincolate. In particolare, si sono svolte istruttorie di pratiche, incontri con il pubblico e partecipato a conferenze di servizi avente ad oggetto particolari piani progetti di rilevante interesse paesaggistico.

principali problematiche di applicazione del Piano da parte di privati, amministrazioni comunali e provinciali.

Le criticità rilevate nella prima stesura del PPR sono diverse, a partire dalla non condivisione della politica di sviluppo “imposta” dal Piano, troppo basata a detta di molti sulla tutela, alla non applicazione della VAS allo strumento che doveva conciliare la pianificazione paesaggistica con gli strumenti di governo del territorio e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.⁶⁰

Il processo partecipativo che ha condotto alla definizione dell’impianto normativo della prima stesura del PPR è stato caratterizzato da scelte non condivise dai sistemi locali e da una non adeguata collaborazione a livello istituzionale: la Regione Sardegna ha indetto delle conferenze territoriali (Conferenze di pianificazione del 2006) con Comuni e Province, più che altro per presentare un piano già redatto a ridosso della sua adozione.

La governance multilivello risulta essere tema pressoché ignorato nel disegno generativo e attuativo della prima stesura del PPR in quanto il suo dettato normativo manca di un approfondimento sulle questioni legate alla pianificazione di area vasta. Nella attuazione del piano gli Ambiti di paesaggio non hanno effettivamente rappresentato un raccordo tra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica di livello locale. Si consideri che su centodieci comuni costieri che avrebbero dovuto adeguare i propri strumenti urbanistici, solo quattro hanno concluso l’iter di adeguamento e otto hanno ottenuto il parere motivato da parte della Provincia per la VAS.⁶¹ È evidente che ci sono grosse difficoltà da parte delle amministrazioni locali nel tradurre prescrizioni e indirizzi del PPR e di conciliarle con le loro ridotte disponibilità finanziarie e conoscitive.

Attualmente è in atto un processo partecipativo di revisione del PPR denominato “Sardegna Nuove Idee”⁶² che persegue l’obiettivo di costruire scenari condivisi e relative linee strategiche di intervento attraverso una pianificazione del territorio concordata e partecipata. Il tentativo portato avanti dall’Amministrazione regionale è garantire una “leale”

⁶⁰ Si veda art. 145 del D.lgs. n. 42 del 22 gennaio del 2004 sul coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione.

⁶¹ La VAS è obbligatoria nell’adeguamento dei piani urbanistici comunali e provinciali al PPR. In Sardegna è la Provincia l’autorità competente nelle procedure di VAS relative ai piani di rilevanza comunale. Le procedure di VAS attive dei piani comunali sono consultabili su Internet all’indirizzo http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18_269_20110203130155.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012]

⁶² I materiali sono disponibili su Internet all’indirizzo <http://www.sardegnaterritorio.it/paesaggio/sardegnanuoveidee.html>. [Ultimo accesso: 01 marzo 2012].

collaborazione tra i diversi livelli di governo e una cooperazione nei rapporti istituzionali, assenti durante le Conferenze di pianificazione del 2006, durante le quali si presentò un piano già elaborato e non condiviso.

Il processo di revisione è partito nel giugno del 2009; l'Amministrazione regionale, con un approccio molto diverso da quello utilizzato per la prima stesura del Piano, ha organizzato una serie di incontri con sede provinciale, recandosi direttamente nei territori per ascoltare quali fossero le criticità incontrate nella fase di prima applicazione del PPR.⁶³

Oltre a una maggiore partecipazione (almeno formale) la revisione del Piano è stata sottoposta al processo di VAS, il cui avvio della procedura è datato 27 luglio 2010, quasi un mese dopo dall'avvio ufficiale della fase di revisione. L'Assessorato Enti Locali e Urbanistica, autorità procedente per la VAS del PPR, in questo senso non ha rispettato l'avvio contestuale del processo valutativo rispetto a quello di revisione del piano.

Il processo partecipativo "Sardegna Nuove Idee" è stato articolato in Laboratori territoriali, articolati in tre distinti Tavoli, ognuno caratterizzato da attività e modalità differenti in funzione del tema affrontato e degli attori partecipanti. La Regione Sardegna con l'istituzione dei Laboratori ha applicato, quanto affermato dalla Convenzione Europea del Paesaggio, per la quale i paesaggi devono essere tutelati, gestiti e valutati tenendo conto dei valori specifici che sono attribuiti loro dai soggetti e dalla popolazioni interessate.⁶⁴

Il "Tavolo 1," denominato "Struttura dei paesaggi," si è svolto da giugno a luglio 2010 su tutto il territorio regionale sardo e ha coinvolto solo gli Ambiti di paesaggio costieri suddivisi in quattordici Laboratori accorpatisi in funzione delle specificità e affinità di ciascuno; hanno partecipato rappresentanti dell'Assessorato Regionale Enti Locali e Urbanistica i Comuni, le Province e altri enti territorialmente interessati. L'obiettivo di questo primo Tavolo è stato "evidenziare valori e criticità in atto per consentire una prima mappa di conoscenza del territorio."

⁶³ I materiali degli incontri sono disponibili sul Internet all'indirizzo: <http://www.sardegna territorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=8682&na=1&n=10> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

⁶⁴ Convenzione Europea del Paesaggio art. 6.

L'obiettivo era far emergere le idee e le proposte articolate in obiettivi e azioni, cercando di trovare i rapporti causali tra i concetti individuati tramite l'utilizzo di mappe cognitive.⁶⁵ Dalle mappe dei temi di tutti i Laboratori del "Tavolo 1" sono emerse alcune frequenti aspettative da parte dei partecipanti che possono essere sintetizzate nelle seguenti: la necessità di agire all'interno di un quadro normativo certo e duraturo;⁶⁶ una maggiore regolazione dei rapporti tra la disciplina urbanistica e quella paesaggistica;⁶⁷ un maggior coinvolgimento della Provincia nel governo del territorio;⁶⁸ la pianificazione in forma associata su alcuni temi (per esempio infrastrutture e attività produttive);⁶⁹ una più rilevante concertazione istituzionale;⁷⁰ l'integrazione tra la pianificazione paesaggistica e di settore.⁷¹

Dagli esiti del "Tavolo 1" è emersa chiaramente la necessità di una nuova legge regionale in materia urbanistica, all'interno della quale le problematiche connesse alla pianificazione del paesaggio trovino compiuta regolamentazione nella possibilità di armonizzare contenuti e procedure, propri del disegno di tutela dei beni, per la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alle diverse scale di governo. Una legge urbanistica regionale inoltre, potrebbe, realisticamente, dare concretezza alle azioni promosse dallo strumento normativo sul paesaggio, permettendo, di inquadrare correttamente il senso della dimensione regolativa che la pianificazione paesaggistica, nell'intento di tutelare i beni paesaggistici, interpreta con grande difficoltà. Tale vuoto normativo ha posto in evidenza la reale debolezza dell'impalcato concettuale del PPR le cui linee strategiche sono state minate profondamente dalla produzione normativa sul Piano Casa⁷² che ha contribuito ad insidiarne i principi fondativi favorendo l'erigersi di un ulteriore ostacolo che ha accresciuto la distanza tra urbanistica e paesaggio.

Sebbene risulti fondamentale dotare il governo del territorio di una esplicitazione normativa di tipo urbanistico, la questione tuttavia non può essere esaurita in soluzioni precostituite poiché se, da un lato la pianificazione del paesaggio necessita di un apporto regolativo capace

⁶⁵ Le mappe cognitive sono uno strumento grafico per rappresentare informazione e conoscenza, teorizzato da Joseph Novak, negli anni Settanta. Servono per rappresentare in un grafico conoscenze intorno ad un argomento secondo un principio cognitivo di tipo costruttivista, per cui ciascuno è autore del proprio percorso conoscitivo all'interno di un contesto.

⁶⁶ Tema emerso in tutti i Laboratori.

⁶⁷ Tema emerso nei Laboratori: 1, 2, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

⁶⁸ Tema emerso nei Laboratori: 2, 5, 7, 9, 12, 13.

⁶⁹ Tema emerso nei Laboratori: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

⁷⁰ Tema emerso nei Laboratori: 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

⁷¹ Tema emerso nei Laboratori: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14.

⁷² Legge regionale 23 ottobre 2009, n.4, "Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo."

di giungere fino a dotarsi di adeguati strumenti attuativi, dall'altro permane la difficoltà di indicare strumenti che non contrastino con i valori imprescindibili garanzia di un'impronta unitaria a fondamento della pianificazione paesaggistica.

In tal senso una riforma urbanistica andrebbe ad incidere sulla valutazione degli effetti del PPR sul paesaggio, nel tentativo di mitigare la vetustà dell'approccio dualistico tra i metodi dell'urbanistica e quelli propri della pianificazione del paesaggio, ambiguità che caratterizza la fase di adeguamento normativo in corso.

Un altro aspetto che è chiaramente emerso dai Laboratori territoriali è la scarsa conoscenza, da parte delle amministrazioni comunali del processo di VAS, argomento emerso solo in due Laboratori su quattordici complessivi⁷³. Rispetto al tema della VAS, è possibile affermare che essa non è riconosciuta quale strumento fondamentale nei processi formazione del Piano; a tal proposito è emblematica l'esperienza del Comune di Palau che ha visto bloccare dalla Provincia (nota n. 9474 del 12 aprile 2011) il suo PUC perché adottato (deliberazione Consiglio comunale n. 37 del 22 dicembre 2010) senza attivare il processo obbligatorio di VAS.⁷⁴

Il "Tavolo 2," denominato "Nuove idee del paesaggio", svoltosi a Cagliari il 13 dicembre 2010, ha interessato anche i comuni non costieri, è stato organizzato con l'obiettivo di specificare i caratteri dei contesti locali attraverso una "lettura corale del territorio e la condivisione dei criteri di qualità paesaggistica". Alcune delle informazioni e delle riflessioni emerse dal "Tavolo 1," unitamente alla progettualità emerse nel "Tavolo 2" hanno permesso di dare luogo a proposte di individuazione di nuovi Ambiti di paesaggio.

Il 18 febbraio 2011, si è svolto a Cagliari il "Tavolo 3," denominato il "Progetto dei Paesaggi," nel quale c'è stata un'ulteriore condivisione dei criteri di qualità paesaggistica attraverso quattro Laboratori, suddivisi in "paesaggio naturale", "paesaggio insediativo," "paesaggio socio-culturale e percettivo" e "paesaggio produttivo". Rispetto ai risultati emersi dai Tavoli precedenti non è chiaro il percorso di definizione di tali criteri, inoltre alcune importanti tematiche non vengono contemplate in alcun sistema di paesaggio, come per esempio le infrastrutture.

⁷³ Tema emerso nei Laboratori: 1, 11.

⁷⁴ Vedi il ricorso fatto dal Gruppo di Intervento Giuridico ed Amici della terra su Internet all'indirizzo <http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it/2011/01/19/ricorso-avverso-il-p-u-c-di-palau-senza-preventiva-v-a-s/> [Ultimo accesso 01 marzo 2012].

Unitamente ai Tavoli visti è stato attivato un Tavolo *online* permanente, accessibile attraverso il sito istituzionale della Regione Sardegna con l'utilizzo delle piattaforma "SardegnaGeoBlog," basato su mappe accessibili via web, attraverso il quale è stato possibile discutere direttamente sulle mappe relativamente ad argomenti che hanno implicazioni geografiche, condividere dati territoriali, immagini e video.

Il 27 aprile 2011 è stato presentato ufficialmente durante l'incontro di scoping⁷⁵ svoltosi a Cagliari presso l'Assessorato Enti Locali Finanze e Urbanistica della Regione Sardegna, il documento di scoping della VAS concernente la revisione del PPR, dal quale sono emerse una serie di criticità. In particolare, nel documento, non si fa cenno ai risultati relativi conseguiti dall'attivazione dei Tavoli, conseguentemente non è chiaro il riscontro degli stessi, in termini di obiettivi, sulla revisione del Piano. Nel documento si afferma che: "l'accoglimento o meno delle osservazioni pervenute durante il processo partecipativo di "Sardegna Nuove Idee," nonché le relative modalità con cui tali esigenze saranno soddisfatte, saranno oggetto di valutazioni ambientali, oltre che di valutazioni di tipo urbanistico e normativo" (Regione Sardegna, 2011, p. 23). A questo proposito si consideri che le citate osservazioni non sono state riportate in nessuna parte del documento di *scoping*, nemmeno in termini sommari.

Altre criticità riscontrate nel documento di scoping sono relative alla governance territoriale multilivello e in particolare ai rapporti intrapresi dalla Regione con gli altri livelli di governo. Relativamente a questo si afferma che "l'attuazione del PPR spetta ai Comuni mediante l'adeguamento dei PUC" (Regione Sardegna 2011, p.12), diversamente da quanto affermato nelle Norme tecniche di attuazione del Piano dove si affermava che "le previsioni del PPR si attuano attraverso la pianificazione provinciale e comunale e i piani delle aree protette" (art. 11, c.1). La Provincia, sembrerebbe, da quanto indicato nel documento di scoping, non dover contribuire all'attuazione del PPR, eppure, oltre al doversi adeguare, le stesse, hanno incontrato anche le difficoltà nell'adeguamento. Infatti, soltanto una Provincia su un totale di otto ha concluso l'iter di adeguamento al PPR, risulta quindi riduttivo affermare la necessità di una "verifica puntuale delle problematiche legate all'attuazione del PPR e alla sua

⁷⁵ L'incontro di scoping segna, come si vedrà in maniera più diffusa nel capitolo quinto, la conclusione della fase di orientamento del processo di VAS. Il documento di scoping, discusso durante l'incontro, rappresenta la sintesi scritta di questa fase.

attuazione in sede di pianificazione comunale”, così come riportato nel documento di scoping (Regione Sardegna, 2011, p. 5).

4.3.2 Scala provinciale

La Provincia, secondo la L. 142/90, il D.lgs. 267/2000, i principi di sussidiarietà e adeguatezza dell’azione amministrativa, è l’istituzione più prossima a quella comunale, atta a cogliere l’ampia gamma e gli effetti dei fenomeni territoriali. La Provincia trova spazio nel sistema di pianificazione come “ente intermedio” cui è assegnato il delicato compito di connessione e “cerniera” tra il livello regionale (a cui è attribuita, dalla legge, la competenza di governo del territorio) e il livello locale (caratterizzato da un’ormai consolidata tradizione pianificatoria).

La pianificazione di area vasta è, in molti paesi europei, la scala delle scelte strategiche e lo stesso piano strutturale, di origine anglosassone, che ha dato avvio a riforme urbanistiche di molte Regioni italiane, è un piano di area vasta, relativo ai territori delle contee o di più distretti. Inoltre, le politiche dell’Unione Europea focalizzano l’attenzione sull’urgenza di mettere i territori (e non già le singole municipalità) in condizione di affrontare adeguatamente le sfide a livello mondiale.

In alcune Regioni italiane, la legislazione vigente assegna alle Province il compito di predisporre un quadro conoscitivo del proprio territorio, che diventa riferimento utile e necessario per l’elaborazione dei piani strutturali (dove previsti) comunali, i quali potranno integrarlo e approfondirlo solo nel caso in cui risulti indispensabile per la definizione di specifiche previsioni del piano.

In Italia hanno però preso consistenza una serie di iniziative a carattere legislativo che pongono in discussione l’opportunità di mantenere in vita l’amministrazione provinciale, in quanto sarebbe una sorta di inutile carrozzone, assai costoso, senza un ruolo effettivo (il riferimento è soprattutto alle varie proposte legislative volte addirittura a sopprimere in modo sbrigativo le Province dal sistema istituzionale della Repubblica, con puntuali modifiche al Titolo Quinto della Costituzione e agli statuti delle regioni speciali). In sostanza, a fronte di una significativa e recente scelta del nuovo art. 114 della Costituzione, di rafforzamento delle Province, invece di promuovere iniziative per realizzare il disegno riformatore, ne è paradossalmente ipotizzata la cancellazione dall’architettura istituzionale del sistema, senza

considerare adeguatamente non solo la loro storia e il radicamento nelle comunità territoriali, ma anche il ruolo essenziale che questi enti dovrebbero svolgere in futuro per concretare quella che si può qualificare la via italiana al federalismo: la quale implica un'organica e forte semplificazione istituzionale, imperniata sulla chiarificazione del ruolo essenzialmente amministrativo di Comuni e Province (o città metropolitane) rispetto a quello legislativo e programmatico delle regioni, nell'ambito di una visione policentrica della Repubblica volta a valorizzare il più possibile le autonomie territoriali e la *ratio* della sussidiarietà (De Martin, 2008).

Nelle varie esperienze di pianificazione territoriale, le Province, in linea generale, non hanno avuto alcun sostegno dalle Regioni, che nella pratica e anche nei più recenti provvedimenti amministrativi hanno confermato il loro centralismo.

“I piani provinciali devono continuamente verificare e reinterpretare la loro posizione intermedia, trovandosi in una situazione che fa pensare più a un equilibrio instabile che a una centralità consolidata. Il piano provinciale si deve frequentemente misurare con gli spostamenti del baricentro decisionale tra le due estremità, sotto la spinta di esigenze altalenanti tra sussidiarietà e verticismo (Pompilio, 2009).” Ci si chiede se i piani provinciali possano svolgere un utile ruolo di coordinamento e in caso affermativo, se lo possano mantenere inalterato o lo debbano in parte rinnovare. Allo stesso tempo come è cambiato il rapporto tra i livelli di pianificazione con la modifica del Titolo Quinto, in termini di caratteristiche dei soggetti e dei componenti da coordinare, ne deriva che devono essere aggiornate le regole di interazione e di conseguenza, anche il ruolo di coordinamento deve essere aggiornato.

Durante il lavoro di tesi si è approfondito, a livello provinciale, il ruolo dell'ente Provincia e il punto di vista delle amministrazioni comunali rispetto a esso, nell'ambito di un Protocollo d'Intesa stipulato tra il Dipartimento di Ingegneria del Territorio di Cagliari,⁷⁶ e la Provincia dell'Ogliastra. Il progetto di ricerca, alla base del Protocollo d'Intesa, era volto alla “Costruzione di un modello di governance interistituzionale e la sperimentazione di tale modello nella pianificazione del territorio provinciale sulla base dei principi contenuti nelle

⁷⁶ Nel quale si è creato un gruppo di ricerca facente capo alla Sezione di Urbanistica.

Raccomandazioni e nei Protocolli internazionali in materia di ICZM”.⁷⁷ L’obiettivo era strutturare un modello basato sull’analisi delle criticità riscontrate dalle Amministrazioni comunali nella fase di adeguamento dei PUC al PPR, basato sulla partecipazione e integrazione degli attori territoriali, tramite la creazione di un Nucleo Tecnico di Progettazione Territoriale sotto la regia della Provincia,⁷⁸ che potesse essere di supporto alle stesse Amministrazioni nell’adeguamento dei loro strumenti urbanistici, ma anche per la realizzazione di progettualità territoriali sulla base delle indicazioni comunitarie in materia di ICZM.

I questionari somministrati ai Comuni: piano di indagine e struttura

La prima fase è stata incentrata sull’analisi conoscitiva, a tal proposito si sono svolti una serie di incontri con l’Amministrazione provinciale⁷⁹ e i Comuni appartenenti alla Provincia, nei quali si è discusso di una serie di tematiche legate al territorio e ai possibili sviluppi in campo sociale ed economico; sono stati somministrati a tutti i Comuni⁸⁰ alcuni questionari basati sui temi relativi ai rapporti istituzionali tra gli enti preposti al governo del territorio (Regione, Provincia, Comuni) e sull’adeguamento dei piani urbanistici al PPR.

Si è scelto il questionario come strumento di ricerca descrittiva (Calvani, 2000), perché permette di coinvolgere rapidamente un numero elevato di persone attraverso una lista organizzata di domande, poste per iscritto: è possibile in questo modo, raccogliere informazioni, di conoscere opinioni, atteggiamenti, intenzioni e azioni compiute (Coggi e Ricchiardi, 2005; Mantovani e Gattico, 1998).

Le azioni principali nella redazione del questionario sono state le seguenti:

- Precisazione dello scopo.
- Definizione delle aree e dei costrutti da indagare.
- Redazione e formulazione delle domande in forma scritta.
- Definizione dei destinatari del questionario.
- Definizione della modalità di somministrazione.

⁷⁷ L’approccio ICZM (*Integrated Coastal Zone Management*) è riconosciuto dalla legislazione ambientale europea ed esprime una strategia d’azione nell’ambito della pianificazione delle zone costiere utile per il perseguimento della sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

⁷⁸ Si è scelto, come ambito di sperimentazione la Provincia dell’Ogliastra perché aveva al suo interno un Laboratorio territoriale di progettazione integrata, avviato nel 2005. È stata l’unica Provincia sarda che ha portato avanti l’esperienza del Laboratorio di progettazione integrata.

⁷⁹ Si sono svolti diversi incontri con funzionari dell’ufficio del Piano e del Settore Ambiente, Giunta e Consiglio provinciale.

⁸⁰ I Comuni della Provincia d’Ogliastra sono 23. Tortolì e Lanusei sono per numero di abitanti i centri più grandi (rispettivamente 10838 e 5655 abitanti) mentre Elini (555 abitanti) è il più piccolo.

Lo scopo era in questo caso, investigare lo stato di avanzamento dell'adeguamento dei piani urbanistici dei Comuni della Provincia al PPR e l'opinione degli stessi rispetto ai rapporti di governance multilivello con Regione e Provincia. Funzionalmente a ciò, il questionario è stato suddiviso in due Sezioni corrispondenti ai due argomenti di interesse.

La "Sezione 1," denominata "Pianificazione e governo del territorio," aveva, come argomento da indagare, lo stato di fatto degli strumenti urbanistici vigenti, il loro stato di adeguamento al PPR ed il punto di vista delle amministrazioni comunali, relativamente ai concetti di "governo locale" e "governance multilivello" e di "procedura di copianificazione."

La "Sezione 2," denominata "Identità territoriale e ruolo della Provincia", era diretta in particolare ad analizzare i rapporti tra le gerarchie di governo del territorio in esame.

Si è cercato di formulare le domande con un linguaggio chiaro, in una forma logica, coerente con l'oggetto della ricerca, con una certa cura del vocabolario e della sintassi, perché aspetti che influiscono sulle risposte degli intervistati (Mantovani e Gattico, 1998).

Il questionario è stato strutturato con domande a risposta aperta, a domanda chiusa e a risposta mista, in modo da usufruire dei vantaggi e cercare di ridurre i limiti che caratterizzano le diverse forme.

Le domande a risposta aperta lasciano all'intervistato la possibilità di esprimersi nella forma che preferisce, utilizzando parole proprie senza suggerimenti (esempio di domanda: "Nel caso in cui siano state avviate, quali sono le principali difficoltà riscontrate nell'attivazione delle procedure di VAS dell'adeguamento? Quali si ritiene possano essere le possibili soluzioni di fronte a tali difficoltà?"). I vantaggi nella scelta di questa forma sono un minimo rischio di condizionare la risposta; quando il fenomeno è parzialmente o completamente sconosciuto è l'unica forma possibile; sono utili quando le domande sono delicate poiché permette di motivare comportamenti ed opinioni che altrimenti l'intervistato sarebbe restio a descrivere. Tra i principali svantaggi, maggiore sforzo per il rispondente; la qualità delle risposte sono in funzione del livello culturale dell'intervistato.

Le domande chiuse, rappresentano un caso limite delle domande strutturate o a risposta chiusa poiché sono delle domande che presentano solo due o tre modalità di risposta predefinite dal ricercatore e dove si lascia al rispondente il compito di scegliere quella più vicina al suo caso. Generalmente usate per accertare la presenza/assenza di un fenomeno, spesso sono la

rappresentazione delle domande filtro, utili per individuare eventuali sottogruppi ai quali saranno sottoposte ulteriori domande più specifiche (esempio: alla domanda “Lo strumento urbanistico comunale ha subito aggiornamenti negli ultimi anni?” la risposta poteva avere due sole modalità di risposta, “Sì” e “No”).

Le domande a risposta mista prevedono delle alternative fisse di risposte, predefinite dal ricercatore ed una risposta aperta (esempio: alla domanda “Ritiene siano adeguate alle necessità degli enti locali le linee guida regionali per la VAS dei PUC? Quali sono gli aspetti negativi e/o perfettibili di queste linee guida?” la risposta poteva avere due modalità di risposta chiusa, “Sì” e “No,” e una aperta “Motivare la scelta”).

Le domande a risposta mista hanno i vantaggi delle domande a risposta chiusa per la parte strutturata ma raggruppano le risposte di scarso interesse per il ricercatore nella voce altro da specificare.

Domande e tipo di comunicazione sono state le stesse per tutti i rispondenti, al fine di raccogliere informazioni confrontabili tra loro. In tal senso il questionario è risultato uno schema di intervista altamente strutturata e affinché possa svolgere il suo ruolo è necessario che sia uno strumento standardizzato (Fortini, 2000).

I destinatari dei questionari sono stati sindaci e tecnici ai quali si è preventivamente garantito l'assoluto anonimato; si è chiarito inoltre, in premessa ai questionari, la finalità dell'indagine, legata esclusivamente allo sviluppo del progetto di ricerca in seno al Protocollo d'Intesa. I destinatari sono stati contattati telefonicamente e a seconda della disponibilità degli stessi la somministrazione è avvenuta telefonicamente o via mail.

Su ventitre Comuni solo tredici hanno restituito i questionari compilati, per la cui analisi, essendo in numero così ridotto, non si è fatto uso di metodi statistici (Mantovani e Gattico, 1998). Si ritiene comunque di poter affermare, sulla base anche di quanto è emerso dalla discussione durante l'incontro preliminare di presentazione del Protocollo, al quale parteciparono sindaci e tecnici di quasi tutte le Amministrazioni comunali ogliastrine, che, nonostante il campione dei Comuni non sia numeroso, esso sia rappresentativo dei temi che si volevano indagare.

Analisi critica della restituzione dei questionari

Dall'analisi dei questionari, sono emerse una serie di criticità. La prima è il ritardo sull'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR, nonostante le sue Norme tecniche di attuazione ne ponessero l'obbligo, per i Comuni con territorio ricadente interamente negli Ambiti di paesaggio costieri, entro dodici mesi dalla data di approvazione del Piano (art. 107). Si evidenzia che, alla data di restituzione del questionario (dicembre 2009), nessuno dei Comuni rispondenti, nonostante alcuni di essi avessero iniziato la procedura (quattro Comuni su tredici), aveva completato l'adeguamento del strumento urbanistico al PPR; solo un Comune ha motivato la causa giustificandola con una non adeguata, dotazione finanziaria dell'Amministrazione.

Tutti e tredici i Comuni hanno manifestato il proprio interesse ad attivare dei percorsi di pianificazione strategica e di governance locale, programmi e progetti su scala territoriale sovracomunale, ma è stata generale, la profonda sfiducia nei confronti dell'Ente provinciale dal quale non si sono sentiti rappresentati. Un intervistato alla domanda "quale valutazione attribuisce al ruolo della Provincia nel governo del territorio" ha risposto, addirittura, un "intralcio."

Le altre criticità emerse sono state la scarsa integrazione tra gli strumenti urbanistici dei Comuni contermini, la richiesta di maggiori competenze ai Comuni a fronte di una non adeguata dotazione finanziaria, una grande frammentazione istituzionale e una marcata frammentazione della geografia amministrativa e delle reti territoriali. Emerge dai questionari, una maggiore fiducia nelle Unioni di Comuni (in Ogliastra ne sono presenti due) perché favoriscono un maggiore coordinamento tra istituzioni nei processi di governance territoriale multilivello e permettono un dialogo maggiormente aperto, rispetto a quello che si instaura tra Comuni e Provincia.

All'interno dell'impalcato normativo del PPR, la Provincia riveste un ruolo del tutto ancillare e privo di una effettiva capacità di agire in funzione di coordinamento e guida ai processi decisionali di scala sovracomunale. Nonostante essa sia l'autorità a cui la Regione Sardegna ha attribuito il ruolo di autorità competente in materia di VAS e quindi da un lato detiene un ruolo di rilevante importanza, perché ad essa spetta il ruolo di esprimere il parere motivato per i processi di VAS dei PUC, essa sembra non avere alcun peso dal punto di vista pianificatorio e non assolvere la funzione di raccordo tra la pianificazione regionale e quella comunale.

Tali criticità è stato possibile riscontrarle anche nel fatto che lo stesso Protocollo di Intesa non ha prodotto risultati positivi, utili al proseguimento della sperimentazione e tale fallimento è dovuto in parte a problematiche di natura politica (il Protocollo fu stilato contestualmente al cambio dei rappresentanti politici provinciali) e ad altre di carattere organizzativo e tecnico. In particolare non ha avuto successo con i Comuni l'idea di proporre un Laboratorio di Progettazione Territoriale sotto la regia della Provincia, proprio a causa della sfiducia da parte di questi nei confronti dell'Ente provinciale.

L'esperienza ha posto in luce una serie di problematiche, dalle quali è comunque possibile trarre una serie di indicazioni utili che vedono nel dialogo e nella collaborazione tra gli enti preposti elementi fondamentali per lo sviluppo del territorio. Da un lato è richiesta un organicità di intenti che non può derivare dalla mera sommatoria dei piani comunali e che richiede la presenza di un soggetto in grado di impostare e guidare i processi di pianificazione. Le problematiche territoriali si manifestano inoltre ad una scala dimensionale che non può essere affrontata entro i limiti dei confini comunali, ma che richiede una visione d'insieme di area vasta.

Sembrerebbe che, almeno in teoria, sulla base degli ultimi orientamenti normativi, la Provincia sia l'ente territoriale più idoneo a occuparsi di tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica avendo una visione più ravvicinata delle tematiche territoriali rispetto alla Regione e di conseguenza il piano provinciale sia lo strumento di pianificazione territoriale il cui sistema di scelte ha il maggiore impatto sul paesaggio e sui sistemi ambientali e territoriali. I piani provinciali potrebbero essere non solo il naturale approfondimento della pianificazione paesaggistica regionale ma anche gli strumenti urbanistici probabilmente più congeniali per il recepimento di istanze innovative in materia ambientale e paesaggistica.

La Provincia, nonostante gli esiti dei questionari dicano il contrario, potrebbe fare da mediatore tra il livello locale e quello sovra locale; il suo ruolo, come risulta da esperienze di altre province italiane, è quindi importante per garantire l'applicazione coerente di una governance multilivello improntata al principio di sussidiarietà. Oggi, rafforzata nelle funzioni istituzionali è sempre più da considerare come l'espressione istituzionale di una comunità legata ad un territorio di area vasta, destinata a rappresentare uno snodo essenziale rispetto sia ai comuni che alla Regione (De Martin, 2008). In questo senso potrebbe fare da promotore per l'attivazione di progetti integrati da attuarsi entro i confini provinciali, e allo

stesso tempo potenziare la sua capacità di partecipare attivamente al governo del territorio, che allo stato attuale è marginale. Essendo in Sardegna la Provincia l'autorità competente per le VAS di valenza comunale e sub-provinciale,⁸¹ potrebbe nell'esercizio delle sue competenze valorizzare, tramite la VAS, il suo ruolo di coordinamento della pianificazione territoriale provinciale e di interazione con la pianificazione comunale.

4.4 Alcune proposte per una corretta integrazione tra governance territoriale e pianificazione del paesaggio

Al di là del confronto disciplinare, che vede impegnate diverse scuole in merito all'opportunità di applicare alla tutela del paesaggio prassi e tecniche vincolistiche di matrice urbanistica, rimane una sostanziale condivisione sul fatto che la produzione normativa necessita di un approccio per stralci territoriali, applicando a tale impostazione il principio sussidiario a condizione che vengano garantite adeguatezza ed efficienza rispetto ai temi che per loro natura non trovano applicazione entro i limiti comunali (Urbani, 2004). Appare indubbio come vi sia una grande difficoltà nel conciliare la sussidiarietà con la cultura del paesaggio; i Comuni a fatica si assumono l'onere di operare scelte di tutela in quanto percepite come ostacolo alla ricerca del consenso.

Riprendendo la riflessione di Urbani relativa alla scala dimensionale più opportuna per poter perseguire la tutela del paesaggio, è facile ritrovarsi nelle sue convinzioni per cui la previsione di un unico piano d'iniziativa regionale sia, piuttosto che una scelta fondata su dati di realtà, l'esito di un equivoco derivante da una lettura riduttiva della Convenzione europea del paesaggio secondo cui "tutto è paesaggio." In proposito la pianificazione paesaggistica in Sardegna, perseguendo l'obiettivo di varare, in applicazione del D.lgs. 42/2004, un Piano paesaggistico di livello regionale ha inteso interpretare le indicazioni della norma nazionale secondo una organizzazione dei territori in ambiti di paesaggio: lo ha fatto identificando in ambiti costieri il principale impianto spaziale della pianificazione territoriale. Attraverso la loro strutturazione si è inteso indirizzare, sull'idea di specifici progetti di paesaggio da dettagliare ambito per ambito, le azioni di conservazione, ricostruzione o trasformazione del territorio. In verità, l'assenza di un effettivo rapporto tra strumenti di tutela, valorizzazione e

⁸¹ Tali funzioni le sono state attribuite dalla Legge regionale del 12 giugno 2006, n. 9 "Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali"

trasformazione ha indebolito sensibilmente e in parte vanificato la portata innovativa del PPR.⁸²

All'interno di tali criticità trovano corpo alcune interessanti interpretazioni sulla dimensione paesaggistica che orientano la pianificazione nella direzione della concertazione e cooperazione territoriale. Il ricorso a tali pratiche inquadra le dinamiche sul paesaggio in una dimensione costruttiva che chiama in causa la necessità di elaborare le scelte sul territorio ad una scala di livello sovracomunale.

Debolezza del sistema di governance e mancanza di coordinamento tra strumenti normativi e politiche del territorio rappresentano gli elementi di maggiore criticità nella costruzione delle nuove politiche regionali per il paesaggio. È a partire da una presa di coscienza su tali criticità che la pianificazione paesaggistica può diventare uno strumento chiave della governance, in quanto processo strategico che può collocarsi al centro di un nuovo modello istituzionale, amministrativo e fisico-organizzativo del territorio regionale. Perché ciò sia fattibile occorre rinunciare a forme gerarchiche e dirigistiche che hanno contraddistinto la prima stesura del Piano intendendo una sua revisione come prodotto di una costruzione partecipata, volontaria e condivisa dai sistemi locali.

Traspare dai Laboratori di Sardegna Nuove Idee, in espressioni più o meno mature, come i territori auspichino la presenza di un Piano paesaggistico di livello regionale che non agisca direttamente sul territorio, bensì sui rapporti di territorialità, cioè sulle relazioni che i soggetti locali, direttamente competenti e interessati, hanno tra loro e con il territorio stesso. È la concertazione con questi attori che permette di delineare un'architettura delle trasformazioni territoriali rispondenti agli obiettivi programmatici dell'ente istituzionale superiore. In tal senso il Piano si collocherebbe come innovativo strumento di governance istituzionale che identifica nel paesaggio una risorsa in grado di favorire lo svilupparsi delle attività sociali ed economiche. Peraltro l'attenzione per le dinamiche economiche, sociali e culturali che influenzano e modellano i sistemi ambientali trova riscontro diretto nel quadro teorico della *Landscape Ecology* secondo cui nessun ecosistema potrà essere studiato senza fare riferimento all'uomo (McHarg, 1981).

⁸² Come ha ben sintetizzato uno studioso sardo in occasione di un recente confronto pubblico tra amministratori locali, della filosofia del PPR è rimasta solo la filosofia.

Sebbene i presupposti di natura politica e tecnica sembrano unanimemente convergere sulla necessità che i processi di trasformazione territoriale siano investiti dal consenso sociale delle comunità insediate nei territori, attitudini orientate a garantire inclusività e cooperazione proprie della VAS non sembrano trovare riscontri oggettivamente validi nei processi decisionali in atto. Una composizione armoniosa dei differenti interessi, diritti e aspettative che si confrontano sul territorio inoltre è resa particolarmente difficile dal pluralismo dei processi decisionali che ha come principali conseguenze l'indebolimento dei referenti istituzionali e la conseguente frammentazione delle responsabilità.

Esiste una concreta difficoltà nel fare rifluire obiettivi e contenuti della pianificazione paesaggistica in quella di livello comunale e di settore, e quindi una difficoltà attuativa del PPR stesso che vanificando la sua stessa natura ne mortifica le ambizioni di strumento di governance territoriale. Ciò che emerge nella quasi totalità dei Laboratori è come non pare ancora ben definito un approccio capace di considerare in maniera sistemica le relazioni intercorrenti tra gli ecosistemi interagenti e il sistema della territorialità umana (Raffestin, 1986). In questo senso emerge la necessità di costruire strumenti e modalità adeguati, che permettano di guidare i processi decisionali, orientando le azioni di enti e attori sul territorio, tenendo conto del fatto, non trascurabile, che gli enti locali operano quasi esclusivamente in assenza di adeguate risorse economiche.

Altro aspetto rilevante risiede nella sovrapposizione di competenze tra livelli istituzionali, soprattutto sugli aspetti insediativi e dello sviluppo urbano, casi in cui gli interventi per loro dimensione e portata, producono effetti di evidente rilevanza sovracomunale. L'esperienza mostra che non si tratta di incrementare la forza conformativa e prescrittiva delle disposizioni di un ente a discapito di altri attori istituzionali, quanto piuttosto di definire in modo inequivocabile, sviluppando in merito strumenti perché tale obiettività sia perseguibile, le condizioni che conducono all'inquadramento delle problematiche trattate in un quadro di valenza sovracomunale. Tale impostazione trova riscontro nel corretto utilizzo del principio di sussidiarietà che invece verrebbe minato, nel momento in cui mancassero le garanzie di adeguatezza ed efficienza rispetto all'assolvimento di responsabilità che per loro natura non trovano espressione entro i limiti comunali.

Sugli aspetti brevemente elencati insiste un problema di fondo che pervade i fondamenti teorici e pratici della pianificazione paesaggistica e che si lega alla natura del concetto di area

vasta e ad una sua definizione rispettosa di equilibri e fattori naturali, storico/culturali, sociali ed economici che sottendono lo studio del territorio. Esiste evidentemente un problema di riconoscibilità per la dimensione di area vasta di cui la Provincia potrebbe e dovrebbe farsi carico. Ad oggi non sono presenti nel territorio sardo significative esperienze – alternative alla dimensione provinciale – in grado di promuovere e coordinare scelte di livello sovracomunale. Le stesse Unioni di Comuni presenti oramai nelle più variegata espressioni sono spesso esemplificazioni di una frammentazione istituzionale che moltiplica gli interventi vanificando ogni tentativo di integrazione tra piani e progetti.

Gli elementi di criticità rilevati nel caso sardo sono sintomo di una stagione pianificatoria di lunga durata, prodotto di una grande eterogeneità di approcci, che ha reso piuttosto arduo e complesso, nei fatti, un dialogo istituzionale tale da definire percorsi condivisi. In prospettiva futura è certamente auspicabile una ricomposizione generale del ruolo svolto dai diversi attori istituzionali, economici, sociali e dai vari interessi di settore nei processi decisionali e negoziali delle politiche territoriali. Tale processo contiene in sé il rischio, peraltro già ampiamente manifesto, di aprire conflitti interistituzionali e dovrà quindi venire adeguatamente governato.

I tavoli coordinati dai Laboratori, che rientrano nella logica di una mitigazione dei conflitti in atto, hanno mostrato come stia maturando nelle amministrazioni comunali un interesse al coordinamento di area vasta. La taglia del processo cooperativo auspicato è generalmente di livello intermedio tra la dimensione comunale e quella provinciale e guarda solitamente nella direzione di una gestione dei servizi di scala sovracomunale.

La Provincia potrà fornire una risposta a questa domanda di intercomunalità nella misura in cui saprà interpretare un ruolo da attore di promozione territoriale, aggregando enti e altri soggetti che agiscono sul territorio, e soprattutto proponendo un approccio di area vasta flessibile, che eviti di sostituire a visioni localistiche derivanti dalla rigidità espressiva propria dei confini comunali, l'indeterminatezza, in termini identitari, dei confini amministrativi provinciali.

La necessità di una cooperazione intercomunale che trapela dai Laboratori ha trovato parzialmente risposta in alcune esperienze nazionali (è il caso della Regione Piemonte) dove il territorio regionale è stato articolato in “ambiti di integrazione territoriale,” di dimensioni

intermedie tra quella comunale e provinciale, che esprimono al loro interno forme di progettualità e di territorialità collettiva attive ed efficaci nei processi di sviluppo e di qualificazione degli ambienti di vita. È ciò che i territori si aspettano dalla revisione del PPR poiché è in ragione di un corretto dimensionamento (spaziale e di senso) degli ambiti di paesaggio, che le diverse problematiche – dall’ambiente alle infrastrutture, dall’agricoltura al turismo, dall’industria ai servizi – possono integrarsi territorialmente in modo da potenziare sinergie e ridurre reciproci impatti negativi. È soprattutto a questo livello che uno strumento di livello regionale dovrebbe permettere di avere una visione integrata di ciò che i piani, i programmi e le politiche di settore trattano frammentariamente, ma che nel concreto dei luoghi interagiscono con effetti rilevanti, che vanno governati tramite visioni integrate e concertate ad un livello istituzionale adeguato al problema.

Se il governo del territorio si caratterizza per la presenza di piani che competono a diversi livelli istituzionali ma che dovrebbero nel contempo essere concepiti unitariamente, l’attività di pianificazione territoriale regionale dovrebbe trovare, in una prospettiva coevolutiva, la compresenza di tre quadri strutturati di livello programmatico e pianificatorio: un “Quadro di governo del territorio” che preveda un’interpretazione organica del territorio e i riferimenti, anche normativi, per la pianificazione strutturale e regolativa alle diverse scale (dimensione strutturale e operativa); un “Piano paesaggistico regionale,” redatto ai sensi del D.lgs. 42/2004, in coerenza con la Convenzione europea del paesaggio e d’intesa con il Ministero dei Beni culturali e ambientali (dimensione paesaggistica); un “Documento strategico regionale,” di riferimento per la governance territoriale e di indirizzo strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio che coordini, secondo il principio dell’unitarietà, il complesso insieme di fonti programmatiche di livello regionale, nazionale e comunitario (dimensione strategica).

La strutturazione proposta ha come scopo quello di definire in tre grandi tematiche un’organizzazione di indirizzi che non possono comprendersi isolatamente o peggio in alternativa gli uni agli altri. Ne è esempio la formulazione “governo del territorio” che ha evidentemente carattere di trasversalità e transcalarità rispetto alle politiche territoriali, e dovrebbe rappresentare conseguentemente un quadro di raccordo delle numerose pianificazioni settoriali le quali, non casualmente, vengono anche identificate come pianificazioni separate. Al contempo prevede l’esplicitazione di politiche di tipo conformativo

potendo inquadrare al suo interno una *mission* più propriamente votata alla regolazione, volta a tradurre i riconoscimenti di valore, i condizionamenti imprescindibili che discendono dal patrimonio di conoscenza del territorio e dalle scelte strategiche condivise, in disposizioni normative volte a incidere direttamente, e indirettamente, sui processi di trasformazione territoriale.

Capitolo Quinto

La governance territoriale in Sardegna a livello comunale. La VAS nell'adeguamento dei PUC al PPR. Aspetti metodologici ed esperienze

Premessa

L'adeguamento della disciplina urbanistica comunale al PPR è regolato ai sensi dell'art. 107, c. 3, lettere a) e b), delle sue Norme tecniche di attuazione, nel quale si esplicita che i Comuni, nell'adeguare i propri strumenti urbanistici devono provvedere tra l'altro a "individuare le peculiarità paesaggistiche analizzando le interazioni tra gli aspetti storico culturali dell'ambiente naturale e antropizzato e promuovere il mantenimento e la valorizzazione, definendo le condizioni di assetto necessarie per realizzare un sistema di sviluppo sostenibile a livello locale". Lo stesso articolo obbliga tutti i Comuni che ricadono nei ventisette Ambiti di paesaggio costieri individuati, di adeguare i propri strumenti urbanistici. In particolare i PUC in adeguamento, rientrano tra quei piani che devono essere sottoposti a VAS (art. 6 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii); a questa scala si focalizza l'attenzione sull'aspetto pianificatorio e valutativo dell'adeguamento, con l'obiettivo di individuarne le debolezze.

Il capitolo fa un'analisi critica delle "Linee Guida per la Valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali" (d'ora in poi LG) e della loro applicazione in alcuni casi studio, le VAS dei PUC dei Comuni di: Alghero,⁸³ Arborea, Badesi, Carbonia, Oristano, Posada, Sestu, Simaxis, Stintino, Tortolì, Elini.⁸⁴ A partire dalla scansione delle fasi e delle attività proposte dalle LG ci si è soffermati sulle specifiche criticità metodologiche delle stesse e dei casi studio, dal punto di vista degli aspetti partecipativi, della ripercorribilità generale e della chiarezza dei processi di VAS e di piano.

L'analisi permette di trarre considerazioni e criticità emergenti per le quali il Protocollo, descritto nel capitolo sesto, mira alla definizione di possibili soluzioni.

⁸³ Una delle esperienze sul campo che ha caratterizzato il periodo del dottorato è stata la partecipazione al gruppo di lavoro per la redazione della VAS del PUC di Alghero in adeguamento al PPR.

⁸⁴ I rapporti ambientali e i documenti di scoping dei comuni di Arborea, Badesi, Carbonia, Oristano, Posada, Sestu, Simaxis sono stati scelte perché a livello procedimentale hanno ottenuto il parere motivato da parte della Provincia.

Il paragrafo primo analizza l'integrazione della VAS nel processo di formazione del piano, i paragrafi secondo e terzo si soffermano rispettivamente sulla fase di scoping e quella di redazione del rapporto ambientale.

5.1 Integrazione tra VAS e processo di formazione del piano

Una prima criticità che emerge dall'analisi delle LG e dei casi studio esaminati è la non endoprocedimentalità della VAS nel processo di piano; la Direttiva 2001/42/CE indica in maniera chiara che le procedure di valutazione devono essere integrate nel processo di formazione dei piani e programmi sin dalle fasi iniziali, solo in questo modo la VAS risulterebbe funzionale a migliorare e rendere più efficace il piano, integrandovi strategie ed obiettivi orientati allo sviluppo sostenibile ed alla tutela dell'ambiente (Zoppi, 2010).

Nel caso della VAS del PUC del Comune di Alghero' ad esempio, è possibile affermare che si è trattato di un processo valutativo partito in maniera gravemente tardiva rispetto alle elaborazioni del piano, risultato finale di un lungo processo di pianificazione iniziato nel 1995. In questo caso la mancanza di integrazione tra i tempi della VAS e quelli del piano è palese, conseguentemente, si è perso del tutto il valore aggiunto che la stessa avrebbe potuto offrire nella definizione di obiettivi e alternative.

Un'applicazione della VAS non rispettosa dei suoi principi fondativi è purtroppo prassi consolidata e diffusa a livello regionale e fa parte di un *modus operandi* caratterizzato dal fatto che i momenti valutativi sono declassati a meri accessori del processo di costruzione di un piano (Karrer, 2004). La prassi distorta che si è venuta a creare è anche dovuta al fatto che la Sardegna ha una legge urbanistica regionale obsoleta, che non prescrive una valutazione che accompagni e qualifichi dall'interno, il processo di elaborazione dei piani.

Se la VAS non è endoprocedimentale, disattende lo spirito della Direttiva comunitaria e soprattutto, risulta fortemente inficiata nelle sue potenzialità di miglioramento qualitativo del processo di piano. Se, come nel caso di Alghero, la VAS parte quindici anni dopo l'inizio del processo di costruzione del PUC, è evidente come non abbia senso cercare alternative credibili a scelte ormai consolidate, e come sia molto difficile, se non impossibile, allargare lo spettro degli obiettivi del piano all'universo della sostenibilità nelle sue diverse sfaccettature. Questo allargamento risulta, quasi sempre, una grottesca caricatura di un processo realmente inclusivo di queste tematiche.

5.2 Fase di orientamento (scoping)

La fase di scoping (definita dalle LG anche come fase preliminare o di orientamento) rappresenta un momento fondamentale nel processo di valutazione; ha la finalità di definire i riferimenti concettuali e operativi attraverso i quali si elaborerà la valutazione ambientale, sia in termini di indicazioni di carattere procedurale che di indicazioni di carattere analitico.

La Direttiva comunitaria sulla VAS, non parla esplicitamente di scoping o di orientamento ma, afferma che gli Stati membri devono designare le autorità con specifiche competenze ambientali (art. 6 paragrafo 3)⁸⁵ da consultare al momento della decisione sulla portata delle informazioni da includere nel rapporto ambientale e sul loro livello di dettaglio (art. 4 paragrafo 3). Il D.lgs. 152/2006, prima versione, all'art. 9 c. 4 stabilisce che queste fasi preliminari devono essere attivate dal proponente in contraddittorio con l'autorità competente. Il D.lgs. 4/2008 all'art. 13 c. 1 puntualizza che le fasi di consultazione tra autorità procedente, autorità preposta alla valutazione e autorità competenti in materia ambientale⁸⁶ 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.

Nelle LG è l'autorità procedente (il Comune) che convoca l'incontro di scoping al quale partecipano la Provincia, in qualità di autorità competente per il PUC, l'Assessorato della Difesa dell'Ambiente, l'Assessorato agli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, e, tutti i soggetti competenti in materia ambientale.

Le LG definiscono come attività della fase di scoping, indicate nella tabella 5.2_a, la definizione dell'ambito di influenza del PUC e il suo orizzonte temporale, la portata e il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale, l'analisi ambientale, l'individuazione di obiettivi ambientali da inserire nel piano, l'individuazione del quadro pianificatorio di riferimento e degli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale, l'identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio. La fase di scoping si conclude con la redazione di un rapporto preliminare (documento di scoping).

⁸⁵ Definite dalla Direttiva come quelle autorità che possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi.

⁸⁶ I soggetti competenti in materia ambientale, secondo la normativa nazionale, sono identificabili con le pubbliche amministrazioni ed enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessati agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione di piani o programmi. (art. 5 c. 1, lettera s del D.lgs. 4 del 2008).

<p>Fase 1 Orientamento (Scoping)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definizione dell'ambito di influenza del PUC, della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale (scoping) da effettuarsi con i soggetti competenti in materia ambientale • Analisi ambientale • Individuazione del quadro pianificatorio di riferimento e degli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale • Individuazione di obiettivi ambientali da inserire nel piano • Identificazione dei dati e delle informazioni disponibili sul territorio • Organizzazione della struttura dei dati (conversione dei formati) • Definizione dei livelli di approfondimento delle informazioni territoriali e uniformazione delle legende • Aggiornamento informativo
--	--

Tabella 5.2_a. Attività nella fase di redazione del rapporto ambientale. Fonte LG p. 12

Rispetto alla trattazione della fase di scoping, le criticità principali delle LG, riscontrate anche nei casi studio 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.

5.2.1 La partecipazione durante lo scoping

Nell'ambito del processo di VAS la fase di scoping secondo le LG deve prevedere un processo partecipativo che coinvolga i soggetti competenti in materia ambientale potenzialmente interessati dalla redazione del PUC, 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 venire illustrati (Regione Sardegna, 2010, p. 23): modalità con cui condurre il processo di VAS; metodologia per l'analisi ambientale (componenti interessate dall'attuazione del PUC, 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, pubblico⁸⁷ e pubblico interessato⁸⁸); contenuti del rapporto ambientale.

⁸⁷ Definito come una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi, della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone. (Regione Sardegna, 2010, p. 6).

⁸⁸ Definito come il pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure. (Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente e che soddisfano i requisiti previsti dalla normativa vigente, sono considerate come aventi interesse). (Regione Sardegna, 2010, p. 6).

La prima criticità che si rileva nelle LG per questa fase è il non coinvolgimento, ma solo l'individuazione, del pubblico e pubblico interessato. 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 PUC (Regione Sardegna, 2010, p. 45); si suggerisce inoltre, nonostante il D.lgs. 152/2006, e ss.mm.ii, limiti la partecipazione del pubblico ad una fase successiva all'adozione del PUC, 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 del PUC, ovvero durante la costruzione del piano (Regione Sardegna, 2010, p. 45). Sembrerebbe rispetto a questa affermazione e al non coinvolgimento del pubblico e del pubblico interessato in questa fase, che 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 LG 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.

Rispetto all'esperienza personale della VAS del Comune di Alghero si evidenziano a seguire alcune criticità riscontrate durante questa fase, riscontrabili anche negli altri casi studio esaminati. Nei tre incontri di scoping, convocati e organizzati dal Comune, si è registrata l'assenza di una gran parte dei soggetti competenti in materia ambientale invitati. Probabilmente, questa non adeguata partecipazione è da attribuire da un lato, da parte dei soggetti mancanti, alla non consapevolezza dell'importanza del contributo che potevano dare al processo di VAS, dall'altro, da parte del Comune, alla frettezza e alla debolezza metodologica che hanno caratterizzato le modalità organizzative degli incontri. Questi ultimi si sono incentrati più su discussioni inerenti lo stato dell'ambiente algherese e sulle sue criticità, che sull'esame dei contenuti del piano; probabilmente ciò è dipeso dall'assenza agli incontri di molti attori-chiave e dei rappresentanti della comunità locale, la cui mancata partecipazione ha caratterizzato tutto il processo di VAS.

In questo quadro critico va considerata, quale ulteriore questione problematica, la difficoltà dell’Autorità Competente, la Provincia di Sassari, a svolgere, un ruolo proattivo e sussidiario nella fase di scoping e in linea generale in tutto il processo di VAS. La mancanza di un’expertise tecnica sulla VAS ha di fatto ridotto il ruolo della Provincia al semplice controllo formale della procedura.

Rispetto al non coinvolgimento del pubblico e del pubblico interessato, anche gli altri casi studio esaminati riflettono le criticità rilevate nelle LG; in linea generale, i buoni presupposti sulla partecipazione, non sono accompagnate nei documenti di scoping, dalla spiegazione delle modalità operative su come queste andranno realizzate.

Nel documenti di scoping della VAS del PUC di Simaxis, per esempio, si afferma che a seguito dell’individuazione di (un generico) pubblico e pubblico interessato si attiveranno delle (non specificate) modalità di consultazione per consentire di esprimere un parere sulla proposta di piano, sul rapporto ambientale e sulla sintesi non tecnica prima dell’adozione (Comune di Simaxis, 2008, p. 16). Il caso di Simaxis è singolare perché, si riporta, nello stesso documento, in maniera contraddittoria rispetto a affermato poco prima che le consultazioni verranno invece attivate a piano adottato (Comune di Simaxis, 2008, p. 45):

Nel documento di scoping della VAS del PUC di Arborea si afferma che: il processo di VAS richiama la necessità di un coinvolgimento strutturato di soggetti diversi dall’amministrazione che elabora il PUC. Tali soggetti comprendono Enti Pubblici locali e sovralocali e il pubblico nelle sue diverse articolazioni (Comune di Arborea, 2008, p. 24): ma non si spiega da nessuna parte nel documento come avviene tale “coinvolgimento strutturato.”

Come soggetti competenti in materia ambientale, vengono individuati, nei documenti di scoping esaminati, in linea di massima, quelli individuati, in maniera non esaustiva dalle LG. Si evidenzia il non coinvolgimento in tal senso delle amministrazioni comunali appartenenti all’ambito territoriale di riferimento per il PUC (presenti nell’elenco proposto dalle LG) nonostante in alcuni casi sia considerato elemento importante (Comune di Arborea, 2008, p. 24) al fine di individuare ambiti comuni di operatività per progetti di valenza intercomunale.

In nessun documento, tra quelli esaminati, si riporta il questionario compilato dai soggetti competenti in materia ambientale, e, poche volte le osservazioni da essi fatte.

Durante lo scoping, manca dunque una democrazia rappresentativa del contesto territoriale o del settore di riferimento interessato al piano a causa del non coinvolgimento del pubblico e del pubblico interessato, dovuto anche all'orientamento dato dalle LG in tal senso.

D'altro canto si evidenzia anche un certo disinteresse alla partecipazione da parte dei soggetti competenti in materia ambientale che invece sono coinvolti; ciò dovrebbe far riflettere sui tempi e sulle modalità del loro coinvolgimento, che, probabilmente richiede una sollecitazione maggiore non facendola apparire come una scelta obbligata imposta dalla normativa.

5.2.2 La ripercorribilità del processo di formazione del piano nello scoping

Nelle LG, le fasi della VAS, sembrano far parte di un processo separato da quelle di formazione del piano. A parte una formale integrazione (Regione Sardegna, 2010, p. 11), esse non sono correlate con le attività che portano alla definizione di obiettivi e azioni.

Si evidenzia 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, addirittura, secondo le LG, 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 PUC, 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).”

I processi che portano alla definizione degli obiettivi di piano, nei casi studio esaminati sono poco chiari e non ripercorribili. Spesso si riscontra anche una certa confusione e una mancanza di correlazione tra obiettivi generali, obiettivi specifici e azioni (Comune di Arborea, 2008, p. 16; Comune di Simaxis, 2008, p. 34); alcune volte gli obiettivi vengono definiti “generali,” però al loro interno hanno già elementi di specificità (Comune di Posada, 2008, p. 16).

Nel caso del PUC di Alghero, come detto, la VAS è stata applicata a un piano già definito nei suoi obiettivi e nelle sue azioni. Nella prima versione del documento di scoping, redatto dall'Amministrazione comunale, obiettivi generali e specifici erano definiti in maniera poco chiara assieme alle azioni del piano. Il lavoro del gruppo che si è occupato della VAS, è stato, in concerto con la stessa Amministrazione comunale e con i progettisti del piano, di sintesi e

di riordino in modo da ottenere una struttura ad albero, riportata in tabella 5.2.2_a, che potesse essere utile nelle successive fasi di valutazione e nel quale risultasse chiara la correlazione tra obiettivi generali, specifici e azioni (Comune di Alghero, 2010, p. 13). Tale articolazione ha facilitato la successiva fase di valutazione degli effetti delle azioni di piano sull'ambiente e di definizione del programma di monitoraggio.

Obiettivo generale	Obiettivo specifico	Azioni
OG 1 Riconoscimento e valorizzazione del sistema ambientale	OS 1.1 Riconoscimento e valorizzazione del sistema degli habitat naturali	A 1.1.1 Individuazione di un sistema di aree parco territoriali in connessione con i parchi urbani: Parco urbano del sistema Pineta delle Bombarde – Arenosu - Stagno di Calich - Maria Pia Area parco di Monte Calvia - Monte Agnese Area parco di Valverde Area parco di Surigheddu - Mamuntanas
		A 1.1.2 Tutela e fruizione delle aree naturali protette: valorizzazione del Parco di Porto Conte; risanamento dell'area occupata dai campeggi spontanei e recupero della villa Mugoni; riqualificazione della borgata del Tramariglio; recupero dei manufatti storici riqualificazione delle strutture ricettive esistenti salvaguardia dell'ecosistema del Calich e riqualificazione dei margini
	OS 1.2 Riconoscimento del sistema dei paesaggi	A 1.2.1 Individuazione, salvaguardia e riqualificazione dei paesaggi agrario, naturale, urbano e infrastrutturale; catalogazione e normativa di tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e delle aree di pregio

Tabella 5.2.2_a. Articolazione in obiettivi generali specifici e azioni di piano. Fonte Documento di scoping della VAS del PUC di Alghero.

In riferimento alla definizione delle singole attività, si evidenziano alcune criticità delle LG. La definizione dell'ambito di influenza, indicata come prima attività dello scoping, non è chiaro in cosa consista; anche nei documenti di scoping non si ritrova una definizione chiara e univoca: alle volte include l'analisi ambientale e l'individuazione dei piani e programmi sovra locali e di pari livello rispetto al PUC (Comune di Arborea, 2008, p. 22), altre anche la definizione e il riconoscimento dei soggetti, esterni all'amministrazione, rilevanti per il piano (Comune di Alghero, 2010, p. 9), mentre, in alcuni casi non si fa nemmeno cenno a tale definizione (documento di scoping di Posada).

Altre incongruenze si evidenziano nella definizione dell'attività di analisi ambientale: in un primo momento è definita, come si può vedere nella tabella 5.2_a, come attività dello scoping, per poi diventare una delle attività della fase di redazione del rapporto ambientale (Regione Sardegna, 2010, p. 34) e attività che si sovrappone al riordino della conoscenza, prevista nell'ambito del processo di redazione dei PUC (Regione Sardegna, 2010, p. 55). In

quest'ultima definizione si rimarca ancora una volta nelle LG la separazione tra il processo di formazione di piano e quello valutativo.

L'analisi ambientale, ha l'obiettivo di fare una diagnosi della situazione ambientale di partenza attraverso lo studio di una serie di tematiche: qualità dell'aria; acqua; rifiuti; suolo; flora, fauna e biodiversità; paesaggio e assetto storico culturale; assetto insediativo e demografico; sistema economico produttivo; mobilità e trasporti energia; rumore (Regione Sardegna, 2010, p. 36).

Per ciascuna delle tematiche ambientali sopraelencate è stata predisposta una scheda di sintesi in cui sono indicate le informazioni da reperire per l'analisi delle singole componenti, distinguendo gli indicatori da elaborare e la eventuale cartografia da produrre. Per ciascuna tipologia di informazione, a fianco agli aspetti da analizzare, sono specificati gli indicatori da misurare e le modalità per il loro popolamento, nonché la fonte di reperimento dei dati (Regione Sardegna, 2010, pp. 56-81). Tali schede, sono sempre riportate e compilate (anche parzialmente) nei documenti di scoping, dove però non si ritrova mai una esplicita analisi delle criticità ambientali e di come queste possano essere affrontate nel piano, in termini di obiettivi e azioni. Inoltre nei documenti di scoping esaminati il set di indicatori scelti non è mai contestualizzato alla realtà del Comune che si sta analizzando, ed è dunque potenzialmente riferibile a qualsiasi contesto territoriale.

Tra le attività definite dalle LG per lo scoping come si può vedere in tabella 5.2_a, è prevista l'individuazione del quadro pianificatorio di riferimento e degli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale, nonché gli obiettivi ambientali da inserire nel piano. Si afferma che, nella fase di scoping dovrebbe essere prodotto un elaborato tecnico che illustri, tra gli altri, aspetti inerenti gli strumenti di pianificazione con i quali il PUC si relaziona, sia di pari livello, sia sovra ordinati, senza però spiegarne il fine (Regione Sardegna, 2010, p. 23). I documenti di scoping riportano solo l'elenco dei piani, la cui analisi è quasi sempre rimandata alla fase di redazione del rapporto ambientale.

Rispetto all'individuazione degli obiettivi/criteri di sostenibilità, nelle LG, oltre ai principi di cui al c. 2, art. 3 delle N.T.A. del PPR,⁸⁹ si indica che si può far riferimento ai dieci criteri

⁸⁹ I principi elencati dalle NTA 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

proposti dal “Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell’Unione Europea” (Commissione Europea, DGXI Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione Civile – Agosto 1998).⁹⁰ Si consiglia di tener presente l’opportunità, nella predisposizione del PUC, di tenere in considerazione i dieci obiettivi suddetti valutando attraverso quali scelte strategiche e attraverso quali azioni specifiche tali obiettivi possano essere concretamente perseguiti (Regione Sardegna, 2010, p.16).

Non è rimarcato nelle LG 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 dovranno 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).

Nei diversi documenti di scoping, la sostenibilità ambientale del piano è generalmente accennata in un isolato paragrafo del documento con una frase standard in cui si afferma che, partendo dai dieci criteri di sostenibilità, di cui si diceva pocanzi, saranno definiti gli obiettivi di sostenibilità ambientale contestualizzati alle rispettive realtà comunali (Comune di Arborea, 2008, p. 16; Comune di Simaxis, 2008, p. 38), o che gli obiettivi di piano saranno sottoposti ad una verifica di coerenza rispetto ai dieci criteri contestualizzati alla realtà territoriali (Comune di Alghero, 2010, p. 37); la definizione vera e propria degli obiettivi di sostenibilità ambientale è rimandata alla fase di redazione del rapporto ambientale. Stesso

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.

⁹⁰ Commissione Europea, DGXI Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione Civile – agosto 1998. 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. Documento disponibile in internet all’indirizzo: http://www.provincia.lucca.it/ambiente/astrale/files/approfondimento_manuale.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012]

rimando anche nel documento di scoping della VAS del PUC di Posada dove ci si sofferma non poco sulla definizione degli obiettivi di protezione ambientale necessari per realizzare la valutazione ambientale del piano, attraverso una comparazione fra tali obiettivi e gli obiettivi del PUC (Comune di Posada, 2008, p. 34). Gli obiettivi di protezione ambientale in questo caso saranno definiti a partire dall'analisi del contesto ambientale e dall'esame di piani, programmi e strategie nazionali e comunitarie (Comune di Posada, 2008, p. 34). Ad ognuno degli obiettivi di protezione ambientale così individuati saranno associati, quando disponibili, i target di riferimento definiti a livello nazionale e comunitario ed un set di indicatori coerente con quelli proposti a livello internazionale (EEA, Eurostat, OCSE, ONU) e nazionale (ISTAT, APAT) necessario per il monitoraggio degli effetti ambientali del PUC. Si afferma inoltre, nello stesso documento, che gli obiettivi saranno individuati sia per le componenti ambientali sia per i fattori di integrazione ambientale (che non vengono definiti da nessuna parte nel documento).

Il problema, nei casi esaminati, non è tanto considerare o no il tema della sostenibilità, ma piuttosto rendere chiaro ed esplicito il meccanismo attraverso il quale, definire gli obiettivi di sostenibilità, che devono essere obiettivi di piano e non, usati esclusivamente, per la valutazione ambientale di quest'ultimo. Sarebbe opportuno, inoltre, considerare, oltre a quella ambientale, anche le altre dimensioni della sostenibilità e quindi integrare obiettivi economici e sociali con gli obiettivi ambientali.

E' curioso notare che, le attività principali, individuate dalle LG per la fase di scoping (l'analisi ambientale, identificazione del quadro pianificatorio di riferimento e degli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale, l'individuazione degli obiettivi ambientali da inserire nel piano) sono nella pratica posticipate alla fase di redazione del rapporto ambientale. Eppure, anche senza aver svolto attività così importanti, nei documenti di scoping esaminati, come visto, obiettivi e azioni di piano sono già riportati, pur non spiegando le modalità di definizione. Si può dunque concludere che, alla fase di orientamento, è data poca importanza e che l'integrazione della VAS nel processo di formazione di un piano è solo teorica.

5.3 La redazione del rapporto ambientale

Il rapporto ambientale deve dare conto dell'intero processo di elaborazione e adozione del piano, dimostrando che i fattori ambientali sono stati integrati nel processo decisionale con

riferimento agli atti normativi e programmatici per lo sviluppo sostenibile definiti a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale. In esso devono essere indicati gli obiettivi, le linee d'azione da seguire e la stima degli effetti che la loro attuazione potrà determinare sull'ambiente. Il piano, rispetto alle indicazioni del rapporto ambientale, dovrà essere affinato e adeguato sulla base dei risultati della valutazioni (Regione Sardegna, 2010, p. 16).

A seguire si tratterà la ripercorribilità del processo di formazione del piano nei casi studio, usando come chiave di lettura le attività definite dalle LG rappresentate in tabella 5.3_a. Si vedrà inoltre la partecipazione nella fase di redazione del rapporto ambientale.

Fase 2 Redazione	<ul style="list-style-type: none"> • Rilettura unitaria del territorio • Prime ipotesi di messa in valore delle caratteristiche/opportunità presenti sul territorio e contestuali proposte di mitigazione delle criticità • Individuazione degli ambiti locali (per comuni inseriti in PPR) • Prime bozze alternative di progetto del PUC • Definizione degli obiettivi specifici e delle linee d'azione e costruzione delle alternative • Analisi di coerenza esterna con riferimento ai piani sovraordinati • Analisi di coerenza con gli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale • Stima degli effetti ambientali • Confronto e selezione delle alternative • Analisi di coerenza interna • Progettazione del sistema di monitoraggio
---------------------	--

Tabella 5.3_a. Attività nella fase di redazione del rapporto ambientale. Fonte LG p. 13

5.3.1 La ripercorribilità del processo di formazione del piano nel rapporto ambientale

Dalle cose dette a conclusione della fase di scoping si deduce che, nonostante i presupposti teorici difficilmente il rapporto ambientale può ripercorrere il processo di formazione del piano, essendo questo, nella maggior parte dei casi, un processo separato da quello di VAS. Gli obiettivi e le azioni sono definiti al di fuori dalla VAS: essendo piani in adeguamento al PPR molti di essi ne traducono i principi e gli indirizzi (Comune di Stintino, 2010, p. 26), altri, definiscono obiettivi e azioni sulla base di analisi sul fabbisogno abitativo (Comune di Sestu, 2008, p. 33), altri in seguito alla costruzione di un (non determinato) quadro conoscitivo (Comune di Oristano, 2009, p. 26).

Non c'è mai, nei casi studio esaminati, una chiara correlazione tra la definizione degli obiettivi e azioni di piano e le attività indicate per la redazione del rapporto ambientale, vedi tabella 5.3_a, alcune delle quali, rilettura unitaria del territorio, prime ipotesi di messa in

valore delle caratteristiche/opportunità presenti sul territorio, non vengono mai nemmeno esplicitate.

Individuazione degli ambiti di paesaggio locali

La definizione degli ambiti di paesaggio locali, definita dalle LG come una delle prime fasi per la redazione di un rapporto ambientale (Regione Sardegna, 2010, p. 13) aspetto peculiare dell'adeguamento dei Comuni al PPR,⁹¹ risulta formulata solo in alcuni dei rapporti ambientali (Comune di Arborea, 2008, p. 15; Comune di Stintino, 2010, p. 29, Comune di Simaxis, p. 42) tra quelli analizzati. Gli ambiti di paesaggio sono stati individuati “considerando la particolare e specifica interazione fra connotati storico-culturali, ambientali e insediativi, identificando il sistema di relazioni territoriali riconosciute dalle comunità locali che costituiscono pertanto sia i luoghi d'interazione delle risorse del patrimonio ambientale, naturale, storico culturale e insediativo, sia i luoghi del progetto del territorio” (Comune di Arborea, 2008, p. 15). L'identificazione in ambiti di paesaggio locale ha permesso, in tali casi, di articolare spazialmente le opzioni strategiche e gli indirizzi di politica territoriale e di usarle come riferimento per tutte le fasi della VAS; in particolare per la definizione degli obiettivi specifici, per l'analisi ambientale e per la definizione degli indicatori nel programma di monitoraggio.

Prime bozze alternative del progetto di PUC

Nelle LG per l'attività di individuazione delle bozze alternative di progetto del PUC, vedi tabella 5.3_a (Regione Sardegna, 2010, p. 13), non sono date indicazioni sulle modalità per la loro determinazione, valutazione e confronto.

Nei casi studio esaminati le alternative di progetto, a parte degli accenni sul riconoscimento della loro importanza, sono assenti in maniera totale.

Nel rapporto ambientale del PUC del Comune di Carbonia (Comune di Carbonia, 2009, p. 88) si afferma che poiché l'opportunità dell'alternativa zero è non praticabile, data l'obbligatorietà all'adeguamento dello strumento, di aver definito una serie di alternative, ma di esse non si fa in seguito cenno alcuno.

⁹¹ Si veda a tal proposito il riferimento all'art. 107 delle Norme tecniche di attuazione del PPR, citato nella premessa del capitolo.

Nel rapporto ambientale del PUC di Arborea la situazione è la medesima (Comune di Arborea, 2008, p. 7), quando si descrive la procedura di VAS, si afferma che esse siano fondamentali e di supporto al decisore nella formazione degli indirizzi e delle scelte di pianificazione (p. 8), ma di fatto di esse non vi è traccia nel documento.

La lettura del rapporto ambientale del PUC di (Comune di Sestu, 2008, p. 42) dove si afferma che: il piano oggetto di valutazione, rappresenta l'alternativa al piano adottato in precedenza, pone interrogativi sulla concettualizzazione del termine alternativa e sul suo significato.

Nei casi esaminati non si è applicato quanto suggerito dalla Direttiva 2001/42/CE, secondo la quale il contributo che la VAS può dare al piano in termini di sostenibilità è una valutazione che deve avere per oggetto scenari e alternative realizzabili.

Analisi ambientale

Rispetto alla tempistica con cui deve essere svolta l'analisi ambientale, nelle LG, come già detto, si fa un po' di confusione: si include dapprima come attività dello scoping, si afferma poi che la raccolta delle informazioni utili per la stessa potrà essere integrata all'interno del processo di adeguamento del PUC al PPR nella fase di analisi territoriale e di riordino della conoscenza (Regione Sardegna, 2010, p. 35), infine è collocata nella fase di redazione del rapporto ambientale. Si ritiene a tal proposito non abbia molto senso che essa venga fatta nel rapporto ambientale e quindi in una fase avanzata della valutazione in quanto oltre che funzionalmente alla valutazione degli effetti del piano sull'ambiente dovrebbe servire a determinare obiettivi e azioni di piano specifici di protezione ambientale.

Le LG definiscono l'analisi ambientale come la diagnosi della situazione ambientale del territorio comunale e l'esame dello stato qualitativo di una serie di componenti ambientali. Il risultato di tale analisi deve rappresentare la base conoscitiva dello stato dell'ambiente del territorio interessato dall'attuazione del piano e dovrà consentire lo svolgimento delle successive valutazioni sugli effetti che l'attuazione dello stesso potrà determinare sull'ambiente. L'analisi ambientale, pertanto, consiste nel rilevare e combinare una serie di informazioni inerenti lo stato delle risorse naturali e le relative pressioni esercitate su queste da fattori antropici e/o produttivi, al fine di rilevare eventuali criticità ambientali che potrebbero essere condizionate dall'attuazione del PUC, e di evidenziare vocazioni del territorio che potrebbero essere esaltate dallo stesso (Regione Sardegna, 2010, p. 35).

Per rappresentare in maniera sintetica i risultati dell'analisi ambientale le LG suggeriscono l'uso dell'analisi SWOT,⁹² che consente di individuare le opportunità di sviluppo di un territorio derivanti dalla valorizzazione dei punti di forza e dal contenimento dei punti di debolezza, alla luce del quadro di opportunità e rischi che, di norma, deriva dalle azioni previste nel piano. L'analisi SWOT, si pone come valido strumento di supporto alle decisioni, capace di individuare le strategie di sviluppo del territorio in relazione ad un obiettivo globale di sviluppo sostenibile, evidenziando in che modo la strategia di sviluppo delineata dal piano potrà contribuire allo sviluppo sostenibile del contesto territoriale o, viceversa, quali effetti negativi rischia di comportare (Regione Sardegna, 2010, p. 36).

Nonostante il percorso su come svolgere l'analisi ambientale sia ben articolato all'interno delle LG, da nessuna parte indicano come questa si ricolleggi alla definizione degli obiettivi del piano.

Anche nei casi esaminati l'analisi ambientale in generale, non risulta elemento cardine su cui basare la scelta degli obiettivi di piano.

Nel rapporto ambientale della VAS del PUC di Alghero l'analisi ambientale viene fatta, dopo la definizione delle azioni di piano, propedeuticamente alla identificazione e valutazione dei loro effetti sul territorio (Comune di Alghero, 2010, p. 79). In questo caso l'analisi per ciascuna componente ambientale (le stesse individuate dalle LG), è stata articolata in analisi dello stato attuale, analisi SWOT, analisi quantitativa e qualitativa degli indicatori e definizione di un giudizio sintetico sulla qualità dei dati a disposizione. Prezioso è stato, per la selezione degli indicatori, il contributo dei pochi soggetti competenti in materia ambientale intervenuti agli incontri di scoping;⁹³ in tal senso, i soggetti che sono stati invitati ma che non si sono presentati, avrebbero potuto dare anch'essi un fondamentale aiuto in questa fase, in particolare per il popolamento degli indicatori, per molti dei quali soprattutto con riferimento ad alcune componenti, assieme al reperimento dei dati è stato difficoltoso e con risultati scarsi.⁹⁴

⁹² SWOT è l'acronimo dei seguenti termini inglesi: *Strengths* (punti di forza), *Weaknesses* (punti di debolezza), *Opportunities* (opportunità) e *Threats* (minacce).

⁹³ In particolar modo di ARPAS, ASL e Servizio Regionale Ambiente e Valutazione Impatti (SAVI).

⁹⁴ Una componente critica dal punto di vista della disponibilità dei dati è stata la componente rumore; la società che gestisce l'aeroporto cittadino non è stata tra i soggetti che hanno partecipato alla VAS, mentre avrebbe potuto dare un contributo importante sia in termini di reperimento di dati sia di definizione di obiettivi di piano.

L'analisi SWOT viene usata in molti dei rapporti ambientali esaminati (Arborea, Stintino, Alghero, Carbonia). Alle volte si riferisce ad ambiti spaziali ben precisi, quali ambiti di paesaggio locale (Comune di Arborea, 2008, pp. 59-70), o alle zone omogenee del piano regolatore generale attualmente vigente (Comune di Stintino, 2008, pp. 111-145). Questo tipo di analisi ha il vantaggio che il modello valutativo è appoggiato a un effettivo e reale assetto del territorio che potenzialmente va a modificarsi nel passaggio dallo strumento vigente a quello di progetto. Altre volte l'analisi SWOT è organizzata in termini di tematiche⁹⁵ (Comune di Carbonia, 2009, p. 67) riferite al territorio in esame (ma non riconducibili all'analisi delle componenti), oppure per assetti (ambientale, assetto storico culturale, insediativo) sulle componenti (Comune di Tortoli, 2010, pp. 70-80). Nella maggior parte dei casi la SWOT non è funzionale alla formulazione di obiettivi legati alle criticità e opportunità riscontrate nel territorio; l'analisi ambientale in questo modo sembra esclusivamente analizzare lo stato dell'ambiente *ante operam*. Solo nel caso del rapporto ambientale del PUC di Arborea, dai risultati dell'analisi ambientale e in particolare dall'analisi SWOT vengono definiti degli indirizzi utili per la riformulazione degli obiettivi specifici di piano, definiti in prima battuta già documento di scoping (Comune di Arborea, 2008, p. 89).

Definizione degli obiettivi specifici delle linee d'azione e costruzione delle alternative

Nelle LG, la definizione degli obiettivi specifici è individuata nella fase di redazione del rapporto ambientale (Regione Sardegna, 2010, p. 13), ma non è definito in maniera chiara il percorso di definizione e la correlazione con le attività per essa definite. Stessa problematica si riscontra nei casi esaminati; nella maggior parte dei casi gli obiettivi specifici vengono determinati anche prima della redazione del rapporto ambientale già nel documento di scoping senza specificarne il criterio di determinazione (Alghero, Posada, Simaxis, Arborea), trascendendo alle volte anche dagli obiettivi generali (Comune di Sestu, 2008, p. 33).

Nei casi studio si rileva anche una non correlazione tra azioni di piano e obiettivi specifici (Comune di Arborea, 2008, pp. 97-106, Comune di Carbonia, 2009, pp. 17-19).

Analisi di coerenza esterna con riferimento ai piani sovraordinati

L'analisi del quadro programmatico, è definita nelle LG in parte nella fase di orientamento (come sola individuazione dei piani di riferimento) e in parte nella redazione del rapporto

⁹⁵ Ambiente urbano, ambiente rurale, medaus, situazione ambientale, assetto sociale, trasporti, assetto economico, attività turistiche, cultura, mercato del lavoro.

ambientale (analisi di coerenza esterna); questa impostazione metodologica vanifica senz'altro il ruolo della VAS come strumento fondamentale per coordinare i processi di pianificazione capace di promuovere la sostenibilità anche nel contesto delle decisioni programmatiche strategiche (Tarquini, 2001).

Le LG, in pratica riducono il fine di questa attività alla valutazione se le linee di sviluppo delineate dal piano sono coerenti con gli indirizzi previsti da altri piani e/o programmi già esistenti e con i quali il PUC potrebbe avere delle interazioni. A tal fine individuano un elenco non esaustivo di piani, oltre al PPR, rispetto al quale la coerenza degli strumenti urbanistici è implicita nello stesso processo di adeguamento, che dovranno essere, se pertinenti, esaminati (Regione Sardegna, 2010, p. 37).

La tipica modalità adottata nel condurre l'analisi del quadro programmatico esistente è riportare, nel rapporto ambientale, una sintesi dei piani e programmi di riferimento senza spiegarne la correlazione in termini di definizione degli obiettivi del PUC (Comune di Sestu, 2008, pp. 11-33).

All'analisi del quadro programmatico, segue un'analisi di coerenza esterna che non è altro che un confronto tra gli obiettivi dei piani esaminati e gli obiettivi del PUC, senza specificare in che modo tale confronto potrebbe risultare utile ai fini della costruzione della strategia di piano oggetto della valutazione (Comune di Elini, 2010, pp. 47-48). Soltanto in alcuni casi essa risulta utile per la formulazione di indirizzi per la ridefinizione degli obiettivi specifici del PUC (Comune di Arborea, 2008, pp. 21-38; Comune di Stintino, 2010, pp. 32-91). L'analisi di coerenza, tipicamente, è svolta tra ciascun obiettivo specifico del PUC con ognuno degli obiettivi derivanti dall'analisi dei piani sovraordinati, considerando una serie di scale di interazione che ne raccontano la coerenza e/o l'incoerenza rispetto all'obiettivo esaminato (Comune di Oristano, 2009, pp. 168-174).

Analisi di coerenza con gli obiettivi/criteri di sostenibilità ambientale

Come già visto, le LG affermano che, l'obiettivo principale della VAS è la rispondenza dell'intervento con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, verificandone il complessivo impatto ambientale ovvero la diretta incidenza sulla qualità dell'ambiente.

Nei casi analizzati, è evidente come il concetto della sostenibilità, nella VAS, sia lasciato ad una sequenza di interpretazioni, che poco raccontano del suo significato intrinseco. Dire che il

piano o gli obiettivi sono di carattere sostenibile, non significa che basti fare riferimento ai criteri di sostenibilità o metterli a confronto con una serie di obiettivi formulati in maniera incerta. Tornando al quesito posto come titolo del capitolo primo è necessario trovare nella VAS e più in generale nella gestione dei processi decisionali, un percorso operativo che consenta l'effettivo conseguimento della sostenibilità delle scelte.

Nei casi studio esaminati il concetto di sostenibilità viene affrontato dapprima esaltandone la fondamentale importanza nei processi di formazione dei piani (Comune di Oristano, 2009, p.17) per poi essere ridotto a una elencazione dei soliti criteri proposti dal Manuale UE con l'affermazione che gli stessi saranno contestualizzati al territorio a cui si riferiscono (Comune di Oristano, 2009, p. 25). Tutto si riduce, anche in questo caso, a una verifica di coerenza a posteriori con i criteri (Comune di Oristano, 2009, p.10); alle volte non si parla nemmeno di contestualizzazione limitandosi all'elencazione dei criteri (Comune di Carbonia, 2009, pp. 73-74).

Nel rapporto ambientale del PUC di Arborea il concetto di sostenibilità in riferimento alla formulazione degli obiettivi è il seguente (Comune di Arborea, 2008, p. 90): “per l'integrazione degli aspetti ambientali nel processo di adeguamento del PUC di Arborea al PPR, si è fatto riferimento ai dieci criteri di sostenibilità proposti dal Manuale UE. Tali criteri, esplicitati e dettagliati in obiettivi di sviluppo sostenibile sono volti a diminuire, nell'attuazione delle politiche di settore, la pressione sull'ambiente e ad incidere direttamente sulla qualità ambientale”; gli obiettivi così ottenuti rappresentano la base per la valutazione di coerenza con gli obiettivi specifici di piano (Comune di Arborea, 2008, pp. 97-106).

Nel rapporto ambientale della VAS del PUC di Badesi, gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono definiti a partire dal contesto ambientale e dall'esame dei piani e programmi di riferimento; sulla base degli obiettivi ambientali individuati è selezionato un set di indicatori chiave scelto tra quelli considerati maggiormente rappresentativi per ciascuna delle componenti ambientali considerate. A tali obiettivi, in seguito “opportunamente” calibrati per il contesto territoriale di Badesi (Comune di Badesi, 2009, p. 42), sono associati obiettivi di sviluppo sostenibile selezionati prendendo a riferimento alcuni documenti di rilievo internazionale.⁹⁶

⁹⁶ La Strategia dell'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile del 2006; La Strategia comunitaria 20-20-20 del 2007; gli Aalborg Commitments del 2004.

Stessi riferimenti e stesso approccio utilizzati nel rapporto ambientale di Badesi, sono proposti nel caso del rapporto ambientale del PUC di Posada (Comune di Posada, 2008, p. 58), dove non si evidenzia però il legame tra gli obiettivi di protezione ambientale e gli obiettivi generali proposti per il piano.

Completamente diverso l'approccio usato nella VAS del PUC del Comune di Sestu e nella VAS del Comune di Alghero. Nel primo caso vengono definiti degli obiettivi ambientali (diversi da quelli di piano), senza specificare esattamente come questi sono stati ottenuti e poi messi a confronto con gli obiettivi di pianificazione (Comune di Sestu, 2008, p. 42).

Nel secondo caso sono individuati obiettivi riferiti al concetto di sostenibilità, che sono diventati obiettivi di piano,⁹⁷ come si può vedere nella tabella 5.3.1_a.

Obiettivo generale 1 (OG 1)	Riconoscimento e valorizzazione del sistema ambientale
Obiettivo generale 2 (OG 2)	Riconoscimento e valorizzazione dei luoghi della memoria storica, dei beni culturali ed identitari
Obiettivo generale 3 (OG 3)	Riorganizzazione strutturale e funzionale della città e del territorio
Obiettivo generale 4 (OG 4)	Potenziamento del sistema economico produttivo
Obiettivo generale 5 (OG 5)	Potenziamento e riqualificazione del settore turistico
Obiettivo generale 6 (OG 6)	Potenziamento degli elementi di sostenibilità del PUC

Tabella 5.3.1_a. Definizione degli obiettivi generali di piano. Fonte Rapporto ambientale della VAS del PUC di Alghero.

Stima degli effetti ambientali. Confronto e selezione delle alternative

A proposito dell'analisi degli effetti ambientali del piano, le LG (Regione Sardegna, 2010, p. 16) indicano che per procedere all'affinamento del PUC è necessario procedere alla stima degli effetti che l'attuazione delle azioni e degli interventi può determinare sull'ambiente, in modo da poter adeguare il piano sulla base dei risultati di tali valutazioni.

Nell'ambito del processo di VAS la stima degli effetti che l'attuazione di un piano può determinare sull'ambiente, rappresenta una delle fasi più importanti. A tale proposito occorre evidenziare come nel processo di VAS la valutazione degli effetti non possa raggiungere un

⁹⁷ Il potenziamento degli elementi di sostenibilità del PUC è definito come obiettivo generale, per la quale sono stati definiti i seguenti obiettivi specifici: riduzione dell'impiego di risorse non rinnovabili; impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione; conservazione e miglioramento della qualità dei suoli e delle acque. A ciascuno di questi obiettivi corrispondono delle azioni di piano.

livello di dettaglio paragonabile a quello ottenibile nei processi di VIA (Regione Sardegna, 2010, p. 38).

La VAS deve condurre all'individuazione della soluzione che consenta il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal piano, garantendo allo stesso tempo, anche attraverso la definizione di opportune misure di mitigazione, la maggiore protezione dell'ambiente. I potenziali effetti che l'attuazione del piano potrebbe determinare sull'ambiente devono essere individuati e stimati in relazione alle alternative di piano con cui lo stesso potrà essere attuato (Regione Sardegna, 2010, p. 38).

Le LG non definiscono in nessun punto che cosa siano gli effetti ambientali, forniscono però alcuni criteri generali di base per la loro valutazione (Regione Sardegna, 2010, p. 13):

- gli effetti sull'ambiente dovrebbero essere valutati su tutte le componenti esaminate nell'analisi ambientale iniziale, ad eccezione delle componenti "sistemi produttivi" e "mobilità e trasporti" che, seppure incluse nell'analisi ambientale, non devono essere considerate nella valutazione degli effetti, in quanto non rappresentano potenziali bersagli di un'azione di piano ma, semmai, delle pressioni. L'analisi di tali componenti è tuttavia necessaria ai fini della costruzione dello stato dell'ambiente in quanto consente di ottenere informazioni sulle pressioni esercitate nell'area di influenza del piano;
- nella valutazione degli effetti ambientali si dovrebbe verificare che le azioni del progetto urbanistico abbiano tenuto in considerazione i risultati emersi dall'analisi ambientale, sia in termini di criticità da risolvere sia di opportunità da perseguire;
- il sistema di valutazione degli effetti ambientali dovrebbe poter essere formalizzato in modo da garantire la ripercorribilità del processo. In tal senso si sconsiglia l'utilizzo di sistemi eccessivamente discrezionali e basati su confronti di tipo puramente qualitativo;
- la valutazione degli effetti ambientali dovrebbe tenere conto sia degli effetti ambientali diretti che di quelli indiretti (non definiti all'interno delle LG);
- nella valutazione degli effetti ambientali dovrebbero essere considerati anche gli impatti cumulativi derivanti dal concorso su una stessa componente ambientale degli effetti imputabili a più azioni, ovvero dalla sommatoria degli effetti imputabili ad un'azione quando questa si aggiunge ad altre passate, presenti e ragionevolmente prevedibili azioni future.

La valutazione degli effetti ambientali dovrebbe essere condotta per le diverse alternative di piano proposte, al fine di consentire l'individuazione della soluzione che consenta di perseguire gli obiettivi di sviluppo del territorio con i minori impatti sull'ambiente.

Per la valutazione degli effetti così individuati i metodi generalmente utilizzati si basano su valutazioni quali - quantitative, indicate con un aggettivo (buono, medio, sufficiente, discreto, ecc.) o con un colore (secondo una scala cromatica codificata) o con apposita simbologia (secondo una legenda codificata), oppure si basano su valutazioni quantitative numeriche nelle quali si fa riferimento a determinate scale di valori (Regione Sardegna, 2010, p. 39).

Nel caso delle valutazioni numeriche, inoltre, possono essere utilizzate sia scale di valori assolute, che relative, ovvero costruite secondo un sistema di pesi che permetta di tenere conto, ad esempio, della sensibilità di una determinata componente ambientale rispetto ad altre (Regione Sardegna, 2010, p. 39).

Dall'esame dei casi studio in riferimento ai suddetti criteri, è possibile affermare che in linea generale nella valutazione degli effetti ambientali, soltanto in pochi casi (Oristano e Sestu) si verifica che le azioni del progetto urbanistico abbiano tenuto in considerazione i risultati emersi dall'analisi ambientale, sia in termini di criticità da risolvere sia di opportunità da perseguire.

Sugli effetti, nei casi studio esaminati, quasi mai si chiarisce se l'analisi considera gli effetti diretti o indiretti.

In tutti i casi analizzati la valutazione degli effetti ambientali non è condotta per le alternative di piano, essendo queste totalmente assenti all'interno dei rapporti ambientali.

Per quanto riguarda, più specificatamente, le metodologie utilizzate, esse sono basate sulla compilazione di liste di controllo e di matrici che consentono di mettere in correlazione le azioni di piano con le componenti ambientali. L'incrocio delle azioni con le diverse componenti consente di individuare i potenziali effetti che ogni azione potrebbe determinare sulle stesse. Con riferimento a queste ultime, nonostante le LG suggeriscano di non valutare gli effetti sulle componenti "sistemi produttivi" e "mobilità e trasporti," alcuni dei rapporti ambientali esaminati valutano gli effetti anche su queste componenti (Badesi, Alghero, Posada, Stintino).

La valutazione degli effetti sull'ambiente è effettuata in alcuni casi tramite l'uso di matrici con un'indicazione sintetica dell'entità dei potenziali effetti di impatto su ciascuna componente ambientale. In altri viene fatta in maniera discorsiva o solo sulle componenti che

potenzialmente potrebbero avere degli effetti dall'attuazione delle azioni di piano (Comune di Badesi, 2009 , pp. 68-69) o senza riferimento esplicito alle componenti indicate dalla LG (Comune di Arborea, 2008, pp. 97-106).

Nel caso del PUC di Posada è stata utilizzata una matrice di verifica degli impatti che correla le componenti ambientali con gli interventi previsti dal PUC attraverso una valutazione "pesata" degli effetti ambientali generati, che consente una rappresentazione dell'intensità con la quale una determinata componente ambientale è sollecitata dalla realizzazione di un certo intervento (Comune di Posada, 2008, p. 80).

L'interpretazione della matrice è facilitata dalla predisposizione di due indici sintetici l'indice di compatibilità ambientale e l'indice di impatto ambientale. Nella definizione dei due indici si è tenuto conto anche degli impatti cumulativi e sinergici attraverso un fattore di cumulabilità degli impatti.

Nel caso della VAS del PUC di Carbonia, si riporta una valutazione qualitativa dei possibili effetti delle scelte di piano rispetto alle principali matrici ambientali (Comune di Carbonia, 2009, p. 79) poi per ogni azioni sono definite la modalità per il perseguimento degli obiettivi di piano. A proposito della VAS del PUC di Oristano, le azioni di piano sono state messe a confronto con criteri di compatibilità contestualizzati per il territorio di Oristano, attraverso una matrice di interazione articolata nei tre sistemi strutturanti il piano, ossia quello insediativo, quello ambientale e quello storico culturale; le matrici così costruite evidenziano dunque le interazioni positive, potenzialmente positive, negative, potenzialmente negative e incerte. Le incompatibilità rilevate o potenziali, sono poi analizzate e per ognuna di esse individuate delle misure finalizzate a minimizzare gli impatti sull'ambiente delle azioni previste dal piano, attraverso la costruzione di schede di approfondimento; tali schede sono importanti per la redazione del piano, esse, infatti, contribuiscono in modo da rendere possibili le scelte risolutive nella piena considerazione e nel rispetto dei fattori ambientali (Comune di Oristano, 2009, pp. 192-223).

Diverso l'approccio utilizzato nella VAS del PUC di Sestu, nel quale in conformità a quanto emerso dall'analisi conoscitiva, in accordo con il modello DPSIR,⁹⁸ sono state determinate in

⁹⁸ Il modello DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte), è stato proposto dall'AEA nel 1995 e trova origine dal precedente modello PSR, ideato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

termini quantitativi e qualitativi le pressioni esercitate dalle azioni del PUC; l'intensità della pressione esercitata sugli indicatori delle componenti ambientali è poi valutata per ognuno dei sottoinsiemi, assumendo come livello il più penalizzante tra quelli attribuiti agli indicatori pertinenti al sottosistema. In particolari gli effetti sono suddivisi in diretti, indiretti, cumulativi, sinergici e antagonisti (Comune di Sestu, 2009, pp. 65-72) e analizzati da un punto di vista qualitativo.

Analisi di coerenza interna

Secondo le LG l'analisi di coerenza interna consente di verificare la presenza di contraddizioni all'interno del piano. Attraverso l'analisi di coerenza è possibile esaminare la corrispondenza fra base conoscitiva, obiettivi generali e specifici, azioni di piano e indicatori verificando in particolare le seguenti condizioni (Regione Sardegna, 2010, p.36):

- tutte le criticità ambientali emerse dall'analisi di contesto sono state rappresentate da almeno un indicatore;
- tutti gli obiettivi del piano sono rappresentati da almeno un indicatore, ovvero non devono esistere obiettivi non perseguiti o non misurabili nel loro risultato;
- tutti gli effetti significativi dovuti alle azioni devono essere misurati da un indicatore;
- tutti gli indicatori devono essere riferiti almeno a un obiettivo e a una azione, mettendo così in relazione i sistemi degli obiettivi e delle azioni.

Questo dovrebbe permettere di individuare, per esempio, obiettivi non dichiarati, oppure dichiarati ma non perseguiti, oppure obiettivi e indicatori conflittuali.

Si possono distinguere una analisi di coerenza orizzontale e una analisi di coerenza verticale. L'analisi di coerenza interna verticale si occupa di verificare la congruenza tra le strategie, le linee di intervento del piano e l'analisi di contesto socio-economico e ambientale. Si tratta quindi di valutare la coerenza fra i risultati dell'analisi di contesto e gli obiettivi che il piano si propone e tra gli obiettivi individuati e gli strumenti approntati per il raggiungimento degli stessi.

L'analisi di coerenza interna orizzontale, invece, verifica l'esistenza di contrasti fra gli obiettivi specifici del piano e le diverse azioni previste, rispetto ad un medesimo obiettivo generale. Questo permette di verificare la presenza di eventuali ridondanze oltre che contraddizioni fra le diverse azioni.

Gli strumenti per l'analisi di coerenza sono molteplici come l'utilizzo di matrici coassiali, l'analisi SWOT o un database relazionale per l'analisi delle correlazioni esistenti tra diverse tipologie di piano (Regione Sardegna, 2010, p. 36).

Nei casi analizzati l'analisi di coerenza interna è formulata in diverse maniere; ma nessuno segue le condizioni indicate dalle LG in riferimento agli indicatori.

Nel caso della VAS del Comune di Alghero, essa è volta a verificare la congruenza reciproca tra gli obiettivi specifici del piano (Comune di Alghero, 2010, p. 53-70); l'intersezione può dar luogo a:

- congruenza, se due obiettivi specifici sono indirizzati verso il perseguimento degli stessi obiettivi di sostenibilità;
- neutralità, se due obiettivi specifici si indirizzano verso obiettivi di sostenibilità diversi ma non confliggenti tra di loro;
- possibile criticità, se due obiettivi specifici potrebbero confliggere in relazione alle modalità di realizzazione degli interventi specifici. Nell'ultima situazione si rimanda alla prefigurazione di azioni progettuali che, in fase attuativa nel perseguire gli obiettivi specifici, prestino particolare attenzione alla salvaguardia dell'ambiente e dei paesaggi limitando il più possibile gli effetti sugli elementi naturali ed antropici che caratterizzano il territorio algherese.

Nella VAS del PUC di Carbonia l'analisi intrinseca è finalizzata a verificare la coerenza tra gli obiettivi del PUC e le azioni che il piano individua per il raggiungimento degli stessi, la coerenza tra obiettivi e azioni è espressa attraverso una matrice di confronto, nella quale non è molto chiara la modalità di comparazione (Comune di Carbonia, 2009, p. 70).

Le matrici di correlazione sono utilizzate anche nel caso della VAS del PUC di Oristano, strutturata per azioni di piano e criteri di compatibilità, dalla cui analisi si evincono gli elementi critici o potenzialmente tali (Comune di Oristano, 2009, pp. 191-204). In questo caso contrariamente al precedente è chiara la metodologia adottata tramite una simbologia di giudizi attribuibili alle singole azioni rispetto ai criteri di sostenibilità (Comune di Oristano, 2009, p. 30).

Nel caso della VAS del PUC di Stintino la "verifica e rappresentazione delle coerenza interna" consiste in uno schema riepilogativo in cui sono indicati gli obiettivi specifici e le

azioni di piano corrispondenti per il raggiungimento degli stessi (Comune di Stintino, 2010 , pp. 158-161).

Negli altri rapporti ambientali analizzati la coerenza interna non è trattata (Arborea, Badesi, Posada, Sestu, Simaxis, Tortoli, Elini).

Progettazione del sistema di monitoraggio

Al monitoraggio nelle LG è dedicata una breve trattazione (Regione Sardegna, 2010, pp. 42-43) nella quale si evidenzia il fatto che la VAS non si conclude con l'adozione definitiva del PUC e del rapporto ambientale, ma prosegue con le attività di monitoraggio, finalizzate a tenere sotto controllo l'evoluzione degli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piano, in modo da poter intervenire tempestivamente attraverso opportune misure correttive. Il sistema di monitoraggio, secondo le stesse, dovrebbe definire: gli elementi da monitorare (componenti ambientali, attuazione delle azioni di piano, ecc.); gli indicatori da utilizzare; la fonte di reperimento dei dati, le modalità e la periodicità di aggiornamento; le soglie critiche in base alle quali procedere ad attivare misure di ri-orientamento del piano; le modalità di implementazione del sistema di monitoraggio (soggetti responsabili del monitoraggio, fonti finanziarie per l'attuazione del sistema, etc.).

Nella maggior dei casi studio esaminati, ci si limita a descrivere come il sistema di monitoraggio sarà strutturato, anche spingendosi alla tempistica attraverso la quale i singoli indicatori dovranno essere aggiornati, ma di fatto non sono esplicitate le relazioni tra strategie ed effetti che le azioni causano o potrebbero causare nel tempo nel contesto territoriale in esame.

E' lecito affermare che, data l'indiscussa importanza di tale fase, ciò che si riscontra dalla lettura dei rapporti ambientali in esame, è una forte indeterminatezza degli elementi strutturanti il sistema di monitoraggio.

Nel rapporto ambientale del PUC di Simaxis, si afferma che: ai fini della VAS, il monitoraggio degli effetti ambientali significativi del PUC ha la finalità di:

- osservare l'evoluzione del contesto ambientale di riferimento, anche al fine di individuare effetti ambientali imprevisi non direttamente riconducibili alla realizzazione degli interventi;
- individuare gli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piano;
- verificare l'adozione delle misure di mitigazione previste nella realizzazione dei singoli interventi;

- verificare la qualità delle informazioni contenute nel rapporto ambientale;
- verificare la rispondenza del PUC agli obiettivi di protezione dell'ambiente individuati nel rapporto ambientale;
- consentire di definire e adottare le opportune misure correttive che si rendano necessarie in caso di effetti ambientali significativi.

Successivamente a tali affermazioni, ci si limita a definire una carrellata di indicatori, suddivisi per ambiti locali di riferimento, senza definire in maniera chiara come impostare il sistema di monitoraggio, ossia come strutturare la verifica della rispondenza del PUC agli obiettivi di protezione dell'ambiente individuati nel rapporto ambientale o quali azioni ed eventuali effetti monitorare (Comune di Simaxis, pp. 128-133).

A parte il caso il caso del rapporto ambientale della VAS del PUC del Comune di Alghero (Comune di Alghero, 2010, pp. 251- 256) dove si attribuisce ad ogni obiettivo specifico un indicatore per poter effettuare il monitoraggio dell'attuazione di piano, gli altri rapporti ambientali elencano una serie di indicatori non correlati in alcuna maniera con gli obiettivi del PUC; in alcuni casi vengono riproposti gli indicatori usati per l'analisi ambientale (Comune di Posada, 2008, pp. 94-96).

5.3.2 La partecipazione durante la redazione del rapporto ambientale

Le LG prevedono per la partecipazione nella fase di redazione del rapporto ambientale, genericamente, una serie di incontri in relazione alle dimensioni del Comune e alle emergenze ambientali, con i soggetti competenti ambientali, con il pubblico e il pubblico interessato (Regione Sardegna, 2010, p. 48). In particolare in esse, si afferma, che, la partecipazione del pubblico e del pubblico interessato dovrebbe essere prevista in diversi momenti (non si specifica quali) nell'ambito dell'intero percorso di VAS, ciascuno dei quali da condurre con specifiche finalità (non individuate dalle LG): al fine di garantire la disponibilità delle necessarie risorse organizzative ed economiche l'amministrazione comunale dovrebbe procedere a una preliminare programmazione volta a definire soggetti da coinvolgere, momenti partecipativi, l'informazione al pubblico più ampio e le modalità di conduzione degli incontri (Regione Sardegna, 2010, p. 44).

Le categorie e i rappresentanti di specifici settori (pubblico interessato) che si intende coinvolgere nel processo partecipativo dovrebbero essere individuati preliminarmente (Regione Sardegna, 2010, p. 44); rispetto a questo aspetto, si è visto dall'analisi dei documenti di scoping che tale individuazione preliminare non avviene quasi mai.

Con riferimento alle fasi individuate nello schema riportato a p. 16 delle LG, e relativo al processo di costruzione del PUC, spetta all'amministrazione comunale stabilire in quali momenti attivare i momenti di partecipazione e i soggetti da coinvolgere (Regione Sardegna, 2010, p. 44).

Nelle LG si consigliano alcune modalità partecipative, quali l'attivazione di *forum on-line* e l'organizzazione di incontri con il coinvolgimento di figure professionali esperte di tecniche di partecipazione (facilitatori). In quest'ultimo caso si suggerisce di adottare una metodologia partecipativa (per esempio Metaplan) che preveda l'invio preliminare ai soggetti individuati come "pubblico interessato" del documento in progress o di una bozza del PUC, comprensiva del rapporto ambientale.

A seguito dell'adozione del consiglio comunale, come previsto sia dalla L.r. 45/89 sia dalla parte seconda del D.lgs. 152/2006, e ss.mm.ii., il piano è messo a disposizione del pubblico, unitamente al rapporto ambientale e alla sintesi non tecnica, affinché chiunque, abbia la possibilità di prenderne visione ed esprimere le proprie osservazioni. Durante tale fase, al fine di sollecitare la partecipazione del pubblico l'amministrazione comunale può organizzare uno o più incontri, da svolgersi tra il quindicesimo e il quarantacinquesimo giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito del PUC e del rapporto ambientale, finalizzati a presentare tali elaborati ai cittadini. Sempre tra quindicesimo e il quarantacinquesimo giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito, inoltre, si afferma nelle LG che, "sarebbe opportuno prevedere uno o più incontri con il pubblico interessato."

La scarsa partecipazione delle comunità locali al processo di formazione dei piani è una costante dei casi analizzati. Il non coinvolgimento dei singoli cittadini e delle associazioni rappresentative di interessi diffusi durante i momenti pianificatori impedisce una loro attiva partecipazione, attraverso la formulazione di suggerimenti e proposte.

Nel caso della VAS del PUC del Comune di Alghero, il pubblico ha partecipato in maniera marginale alle fasi di pianificazione. Soltanto durante le ultime fasi di elaborazione del piano, prima dell'adozione sono stati organizzati una serie di incontri⁹⁹ e predisposti una serie di strumenti di informazione in modo da consentire a tutti i soggetti coinvolti di esprimere pareri in merito alle decisioni. Gli incontri hanno avuto l'obiettivo di favorire l'interazione tra gli

⁹⁹ Nel luglio 2010 sono stati organizzati incontri per temi specifici quali: "Turismo", "Mobilità e trasporti", "Attività produttive", "Ambiente e territorio", "PUC e Istituzioni", "Comitati di quartiere e borgate".

estensori del piano e tutti i soggetti coinvolti nel processo. In corrispondenza dei temi chiave sono stati così invitati alla partecipazione le associazioni di categoria e di settore nonché i singoli cittadini portatori di interessi personali, informandoli attraverso materiali illustrativi consultabili anche attraverso una piattaforma web dedicata nella quale è stata messa a disposizione la documentazione relativa al piano e alla VAS e uno specifico modulo per il processo partecipativo attraverso il quale si possono esprimere delle osservazioni e considerazioni.¹⁰⁰

In alcuni dei rapporti ambientali analizzati i riferimenti ai momenti di partecipazione sono genericamente quelli indicati nelle LG (Comune di Arborea, 2008, p. 14; Comune di Carbonia, 2009, p.10), altre volte viene ripercorsa la sequenza degli incontri fatti senza spiegare cosa sia emerso dagli stessi (Comune di Badesi, 2009, pp. 22-24), oppure si fa riferimento a iniziative future, senza però specificare quando verranno implementate (Comune di Oristano, 2009, p. 146; Comune di Posada, 2008, p. 110).¹⁰¹

Nel caso del rapporto ambientale della VAS del PUC di Posada, è proposta la mappa degli attori che saranno coinvolti nel processo di piano, insieme alle modalità di coinvolgimento da adottarsi (Comune di Posada, 2008, pp. 35-36).

Ad una scarsa partecipazione pre-adozione del piano non possono supplire le osservazioni post-adozione, che si inseriscono in una sequela procedimentale all'interno della quale il piano ha già raggiunto un elevato livello di concretezza e di attualità e riveste carattere formale.

Le osservazioni e proposte, presentate dai cittadini singoli o associati dovrebbero essere considerate dall'amministrazione come un necessario e fondamentale contributo per dotare la città di uno strumento urbanistico il più ampiamente condiviso e partecipato.

Inoltre, le comunità non devono essere identificate solo con l'insieme degli *stakeholders* che definiscono interessi forti e già ben rappresentati e difesi. E' importante, anche, individuarle nelle organizzazioni formali e informali attraverso le quali i cittadini possono e vogliono

¹⁰⁰ I documenti sono scaricabili all'indirizzo internet: http://88.58.112.248/puc/_m/modulistica.pdf [ultimo accesso: 12 febbraio 2011]

¹⁰¹ L'Amministrazione di Oristano, oltre a prevedere presentazioni pubbliche e consultazioni finalizzate al coinvolgimento di cittadini, associazioni, enti e attori con competenze sul territorio, afferma la prossima attivazione di un Urban Center, al fine di mantenere attiva la partecipazione anche nelle fasi successive all'approvazione del PUC, nell'ottica di coinvolgere quanto più possibile tutte le risorse presenti sul territorio, sia pubbliche che private, nell'attuazione dei contenuti del Piano.

esprimere le proprie idee e istanze circa l'attuale e futura organizzazione del territorio e della città (Zoppi e Lai, 2008).

Questa serie di problematiche pongono le basi alla ricerca di una soluzione, di pratiche che rappresentino una delle vie possibili alla risoluzione delle stesse.

Capitolo Sesto

Un protocollo procedimentale per la VAS nella governance territoriale

Premessa

Le pratiche passate e future di VAS, costituiscono un ambito di sperimentazione importante per l'applicazione dei principi della *good governance* alla prassi della pianificazione del territorio (Zoppi, 2007), per la quale rappresenta uno snodo di rilievo.

Le analisi fatte nel capitolo quinto pongono in evidenza, in termini di criticità e debolezze, una scarsa consapevolezza delle opportunità che la VAS può portare nei processi di pianificazione e carenze metodologiche; fanno parte di un *modus operandi* la non integrazione assieme a un'attitudine non cooperativa a livello istituzionale e un non adeguato coinvolgimento delle comunità locali nei momenti decisionali.

Conseguentemente a queste criticità si è dunque pensato di formulare un Protocollo dove la VAS è pienamente inserita nel processo di costruzione di un piano urbanistico e indistinta da esso; si è cercato di potenziare i meccanismi di negoziazione e partecipazione, per arrivare alla definizione di scelte supportate da un ampio consenso.

Si definiscono degli indirizzi per lo sviluppo di un processo decisionale inclusivo e incrementale, in modo tale da includere, in maniera più efficace, nella formazione di un piano, le considerazioni degli aspetti di natura ambientale e partecipativa. Sono messi in evidenza, gli elementi che si ritengono essenziali nell'applicazione di una VAS, a prescindere dalla scala di applicazione e del livello amministrativo coinvolto, aspetti che richiedono di essere considerati, a seconda dei casi, per le specificità che li connotano. Le modalità partecipative, la determinazione della quantità e della tipologia dei dati necessari, l'individuazione e la valutazione degli effetti, in particolare, necessitano di essere pensate sulla base della scala territoriale di riferimento.

Il coinvolgimento dei soggetti competenti in materia ambientale, del pubblico e del pubblico interessato è strutturato in modo sistematico, nell'analisi conoscitiva, nella scelta delle priorità, nell'individuazione di strategie e azioni alternative, prefissando per ciascuna attività il risultato da raggiungere.

L'esportabilità e il possibile utilizzo, da parte delle amministrazioni, dei pianificatori e dei valutatori, rappresentano le potenzialità del Protocollo.

Il capitolo è articolato in un paragrafo primo che tratta le dimensioni dell'integrazione della VAS nel processo di costruzione del piano, fondamentale per il perseguimento dell'obiettivo di inclusività alla base della proposta; nel paragrafo secondo si illustrano i presupposti per la costruzione del Protocollo; nel paragrafo terzo si propongono alcune tecniche da usare in maniera complementare, utili a integrare i momenti partecipativi in tutto il processo di VAS; nel paragrafo quarto e quinto si focalizza l'attenzione sulle attività principali da svolgere nello scoping e nella redazione del rapporto ambientale.

6.1 Le dimensioni dell'integrazione tra VAS e piano

Si è più volte affermato, nella presente tesi, come l'approccio integrato ai temi ambientali e gli strumenti di valutazione siano elementi chiave per orientare i processi decisionali alla sostenibilità delle scelte. Se integrare, è inteso come "aggiungere quello che manca," la VAS stessa può essere uno strumento d'integrazione, in quanto completa i processi decisionali in chiave sostenibile.

Una prima forma d'integrazione si attua nel mantenere un'interazione positiva e creativa tra la pianificazione e la valutazione che, in maniera ottimale, deve arrivare a fondersi in un unico processo: questo modo di procedere dovrebbe portare ad aggiustamenti e miglioramenti continui, che si riflettono nel prodotto finale rendendolo molto più consistente e maturo. L'integrazione rappresenta un requisito essenziale al fine di passare da una visione degli obiettivi ambientali come espressione di una competenza settoriale alla costruzione di piani e programmi partendo da tali obiettivi come prerequisito di base.

Una seconda forma d'integrazione consiste nella considerazione congiunta degli aspetti ambientali, sociali ed economici. La forte tendenza alla compartimentazione del sapere rende difficile la realizzazione di analisi integrate, che tuttavia spesso permettono l'emergere di conoscenze utili e interessanti quanto quelle che derivano dalle analisi specialistiche.¹⁰²

¹⁰² Linee Guida Enplan paragrafo 4. Tali Linee Guida sono il risultato di un progetto transnazionale tra regioni italiane e spagnole, volta a mettere a punto una metodologia comune e condivisa per l'introduzione della VAS di piani e programmi a livello regionale, si collocano in una fase temporale antecedente al recepimento formale da parte degli Stati membri dell'Unione Europea della Direttiva comunitaria 2001/42/CE.

In terzo luogo, sono forme d'integrazione imprescindibili, la comunicazione e il coordinamento tra i diversi enti e organi dell'amministrazione coinvolti nel piano, la cui utilità riveste particolare importanza nelle decisioni di base circa il contenuto del piano.

Considerando i casi studio visti nel capitolo precedente, il modello d'integrazione, nella pratica, è un approccio d'integrazione "minima", ossia basato sulla scansione del processo di VAS indicata dalla Direttiva (l'elaborazione e la valutazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni e dei risultati nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione); la VAS in questo approccio è intesa solo come procedura autorizzativa. L'approccio più corretto dovrebbe, invece, essere quello d'integrazione "piena," definito dalla Linee Guida dell'Unione Europea,¹⁰³ nel quale la VAS accompagna tutte le fasi di redazione, approvazione, attuazione del piano, in un processo continuo che va dalla valutazione ex ante, a quella in itinere e quella ex post.¹⁰⁴

Nel mezzo dei due approcci, gli aspetti trasversali che influenzano l'integrazione della VAS nella pianificazione, e più in generale, nella governance territoriale, sono il livello di cultura valutativa e i rapporti tra tutti gli attori (proponente, autorità preposta alla valutazione, portatori di interesse), che sostanzialmente richiede una completa comprensione del processo decisionale nelle sue fasi e dello specifico contributo che dall'applicazione della VAS ne può derivare.

6.2 Presupposti per la costruzione del Protocollo

Il primo presupposto dal quale si parte per la stesura del Protocollo è considerare la VAS un concreto sostegno alla formazione di un piano per arrivare a definire obiettivi e azioni in conformità a un più ampio set di prospettive, rispetto a quelle inizialmente identificate dal proponente e capace di supportare, sia quest'ultimo, sia il decisore finale, inserendosi nel processo lineare di pianificazione permettendo il ricorso a feedback in corso d'opera, così da massimizzarne l'efficacia. Come rilevato dalle Linee Guida Enplan,¹⁰⁵ gli orientamenti

¹⁰³ Linee Guida per la VAS dei Fondi Strutturali 2000-2006. In esse la tematica ambientale ha assunto il valore primario e carattere di assoluta trasversalità nei diversi settori di investimento oggetto dei piani di sviluppo attuativi delle politiche comunitarie, con particolare riferimento alla programmazione dei Fondi strutturali e con il preciso intento di definire strategie settoriali e territoriali capaci di promuovere uno sviluppo realmente sostenibile.

¹⁰⁴ La VAS ex ante procede in parallelo alla definizione dei piani e programmi, di cui è parte integrante; la VAS in itinere monitora le prime modificazioni innescate dai piani e programmi e ne verifica il grado di coerenza con gli obiettivi definiti nella fase ex ante, introducendo, se necessario, correttivi e integrazioni; La VAS ex post ha il compito di illustrare l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati, in termini di ricadute complessive sul sistema territoriale.

¹⁰⁵ Linee Guida Enplan paragrafo 8.1. Tali Linee Guida sono il risultato di un progetto transnazionale tra regioni italiane e spagnole, volta a mettere a punto una metodologia comune e condivisa per l'introduzione della VAS di piani e programmi a

iniziali del piano non devono, infatti, essere dettati esclusivamente da indirizzi politici dell'amministrazione responsabile dell'elaborazione e attuazione dello stesso, ma si costruiscono di regola, tenendo conto di altri molteplici elementi quali gli interessi settoriali o territoriali presenti e la pressione sociale su aspetti specifici.

L'integrazione della dimensione ambientale in genere non è motivazione significativa all'avvio dell'impostazione dei piani urbanistici, per cui il secondo presupposto è esprimere la volontà di protezione dell'ambiente fin dagli orientamenti iniziali di un piano, alla pari delle esigenze di natura sociale ed economica.

Il terzo presupposto è garantire l'endoprocedimentalità della VAS nel processo di formazione del piano, senza che si perda l'autonomia e la terzietà di una valutazione finale indipendente. In questo senso è importante porre l'accento sul fatto che è la stessa amministrazione proponente, la responsabile della valutazione di sostenibilità ambientale del suo piano. Il ruolo dell'autorità competente, in quest'ottica, dovrebbe essere di collaborazione, più che di controllo, affinché i contenuti del piano conseguano realmente profili di sostenibilità ambientale, fornendo i dati per la ricostruzione dello stato dell'ambiente, per l'identificazione delle emergenze ambientali, per la definizione degli obiettivi e l'indicazione dei metodi e delle migliori pratiche per affrontarle.

Un altro presupposto è partire dalla consapevolezza, che non vi può essere un unico modello di valutazione ma che questo deve variare, come già detto in premessa, secondo la scala territoriale del piano.

Partendo dai suddetti presupposti, si è pensato a delle indicazioni metodologiche e procedurali che potessero risolvere le criticità riscontrate nel capitolo quinto e sintetizzate nella tabella 6.2_a.

CRITICITA' EMERSE NELLE LG

- Gli obiettivi generali di piano non sono definiti e sono individuati nella fase preparatoria della VAS (Regione Sardegna, 2010, p.12). Manca una strutturazione metodologica per la loro individuazione.
- Gli obiettivi specifici non sono definiti. Manca una strutturazione metodologica per la loro individuazione.
- Non è chiara la correlazione tra le attività indicate per la VAS con quelle di costruzione del piano, che sembra far parte di un processo a parte.
- Manca un coinvolgimento strutturato del pubblico e del pubblico interessato fin dalle prime fasi.

CRITICITA' EMERSE DAI CASI STUDIO

- Obiettivi generali, specifici e azioni di piano sono definiti al di fuori della procedura di VAS. Nei rapporti ambientali non è ripercorribile il processo pianificatorio.
- L'analisi di contesto non è correlata alla definizione degli obiettivi.
- Nella scelta degli obiettivi si presta scarsa considerazione al concetto di sostenibilità nelle sue dimensioni ambientale, sociale ed economica.
- Mancanza di coinvolgimento delle amministrazioni comunali confinanti e limitrofe all'amministrazione comunale proponente il PUC, durante i momenti partecipativi
- Il programma di monitoraggio non è costruito tenendo in considerazione le ripercussioni delle azioni di piano sul territorio. Quasi sempre fornisce esclusivamente un elenco di indicatori sulle componenti ambientali e non sulla realizzazione degli obiettivi e delle azioni.

Tabella 6.2_a. Criticità delle LG e dei rapporti ambientali delle VAS dei PUC in adeguamento al PPR

Si ritiene poco rilevante nel Protocollo la differenziazione tra pianificatore e valutatore, soprattutto quando vi è un buon livello di partecipazione nella definizione delle decisioni (Magoni, 2008), ma è senz'altro rilevante una stretta collaborazione e cooperazione tra esperti ambientali e pianificatori.

6.3 Metodi per un processo di partecipazione integrato

I momenti partecipativi all'interno le Protocollo sono integrati in tutte le fasi di elaborazione/valutazione del piano. Come già detto, essi devono essere strutturati all'interno del processo di VAS e pensati sia rispetto al risultato da raggiungere sia alla scala territoriale

di riferimento del piano. Al di là di queste considerazioni ci sono diverse tecniche e strumenti che, se usati in maniera integrata, aiutano e migliorano la partecipazione.

Le forme partecipative consigliate dal Protocollo, sono in forma di tavoli di consultazione, articolati sia in sessioni plenarie con il pubblico (assemblee) sia in sessioni tematiche con soggetti competenti in materia ambientale e pubblico interessato¹⁰⁶ (quest'ultimo, in particolare, comprende quella rappresentanza del pubblico quale: privato profit, privato non-profit, associazioni e singoli cittadini portatori di interessi particolari e così via; in sostanza rientra tra il pubblico interessato tutti i soggetti che riguardo al piano, oggetto di valutazione, l'autorità procedente ritenga possa produrre un contributo utile al processo di piano).

Per facilitare le sessioni di incontro, in particolare quelle tematiche con il pubblico interessato è opportuno l'uso di metodologie partecipative quali per esempio i *focus groups* e l'*European Awareness Scenario Workshop (EASW)*.¹⁰⁷

L'interazione che caratterizza le tecniche di gruppo, aiuta ad approfondire tutti gli argomenti grazie al feedback su cui si basano. L'interazione ha il grande vantaggio di riprodurre in maniera più realistica il processo che presiede alla formazione delle decisioni (Corrao, 2000).

Nei *focus groups*¹⁰⁸ l'interazione è personale e meno strutturata; trattasi di una forma di ricerca qualitativa, in cui un gruppo di persone è interrogato riguardo all'atteggiamento personale nei confronti di un tema (Corrao, 2000). Qualcuno li definisce come interviste rivolte a un gruppo omogeneo di persone per approfondire un tema o particolari aspetti di un argomento (Stagi, 2000). Sono costruiti sull'idea che, raccogliendo le diverse opinioni e punti di vista delle persone e osservando come i partecipanti interagiscono all'interno di un gruppo e modificano le proprie opinioni di partenza, sia possibile raccogliere un maggior numero di informazioni che attraverso semplici interviste individuali. In un *focus group*, composto mediamente da sette/dodici persone, il lavoro si basa su delle discussioni guidate, che sono moderate da un facilitatore. Egli deve fare in modo che i partecipanti si sentano liberi di esprimere le loro

¹⁰⁶ Le definizioni fornite dalla normativa per i soggetti di un processo di VAS sono riportate nel capitolo quinto.

¹⁰⁷ Nell'ambito del percorso di pianificazione strategica del Comune di Capoterra (2007), per esempio, durante le attività di partecipazione che hanno coinvolto i diversi rappresentanti della società locale, sono state usate sia la metodologia EASW sia i focus group.

¹⁰⁸ L'uso del *focus group* si è col tempo esteso nell'ambito di numerosi progetti ed iniziative di animazione e sviluppo locale come strumento per rilevare i bisogni e la percezione dei partecipanti rispetto al fenomeno che si sta osservando. In un *focus group* il lavoro si basa su delle discussioni guidate, che vengono moderate da un facilitatore. Egli deve fare in modo che i partecipanti si sentano liberi di esprimere le loro opinioni e contemporaneamente deve mantenere la conversazione focalizzata sul tema proposto.

opinioni e contemporaneamente, mantenendo la conversazione focalizzata sul tema proposto, indagato in profondità; il contraddittorio positivo che ne consegue consente di far emergere i reali punti di vista, giudizi, pre-giudizi, opinioni, percezioni e aspettative del pubblico di interesse in modo più approfondito di quanto non consentano altre tecniche d'indagine. L'obiettivo perseguibile non è portare il gruppo verso l'assunzione di decisioni né ricercarne il consenso su un argomento. I focus enfatizzano l'obiettivo di tirare fuori al massimo da ciascun partecipante le *expertise* e le opinioni su un argomento specifico, attraverso un confronto costruttivo, facendo emergere problemi e opportunità, idee e progetti da parte di portatori d'interesse particolari. Una caratteristica distintiva del *focus group* è che il gruppo dei partecipanti sia omogeneo, cioè costituito da persone con caratteristiche ed esperienze simili;¹⁰⁹ questo per capire quali sono punti di forza, di debolezza ed eventuali proposte riguardo a tematiche specifiche legate all'appartenenza a quella data categoria in un dato contesto territoriale. Un'eccessiva omogeneità è però sconsigliabile poiché in ogni gruppo ci dovrebbe essere quel tanto di differenza interna da permettere l'emergere di posizioni differenti e anche in opposizione (Krueger, 1994).

Il numero complessivo dei partecipanti non coinvolge un numero di persone sufficiente per estendere i risultati sull'intera popolazione, né la strategia di campionamento sociologico conferisce valore proiettivo di tipo statistico ai risultati (Bovina, 1998). Non si può ottenere in nessun caso inferenza statistica dei risultati; è per questo motivo che i *focus group* sono utilizzati di solito in accompagnamento con strumenti quantitativi, che consentono invece l'analisi statistica dei dati. Laddove il quantitativo fornisce quantità e correlazioni, il qualitativo e specialmente il *focus*, favorisce la comprensione delle motivazioni e l'approfondimento di aspetti ritenuti rilevanti (Stagi, 2000).

È consigliato l'utilizzo dei *focus group* o nella prima parte di una ricerca, per l'analisi di contesti nuovi o sconosciuti o nella sua parte conclusiva, come approfondimento o verifica dei risultati ottenuti; spesso il suo uso è affiancato anche a strumenti più qualitativi come le interviste (Bezzi, 2001; Corrao, 2000).

Metodologie di progettazione partecipata, come la metodologia EASW, possono invece essere usate nella fase di definizione degli obiettivi e delle azioni prioritarie di piano. Nata per

¹⁰⁹ Nel caso del Piano strategico del Comune di Capoterra, per esempio, durante l'analisi conoscitiva, sono stati organizzati sei incontri così suddivisi: commercianti (tema: problemi, opportunità, idee), artisti e associazioni (tema: cultura e culture a Capoterra), scuole e associazioni (tema: quale futuro?), artigiani (tema: idee e mani per Capoterra), pescatori (tema: idee e progetti per Capoterra), imprenditori turistici (tema: potenzialità e opportunità per Capoterra).

promuovere iniziative sui temi ambientali, la metodologia EASW, in particolare all'interno dei programmi di Agenda 21, ha poi trovato applicazione su un'ampia varietà di temi, tra cui nella pianificazione urbanistica.

A un EASW generalmente partecipano da un minimo di venti a un massimo di quaranta persone selezionate tra i soggetti interessati sulla base dell'argomento discusso, riconosciuti come "esperti," in quanto reali conoscitori dell'argomento trattato e delle sue problematiche.

La selezione dei partecipanti è fondamentale per la buona riuscita di un EASW, essi, infatti, devono essere rappresentativi della comunità e non devono essere portatori di interessi propri.

La strutturazione consente di guidare i partecipanti nello sviluppo di visioni sul futuro argomento in discussione; l'workshop generalmente utilizza un programma di una giornata, che consente di avviare discussioni su obiettivi e a delineare alcune linee d'azione per raggiungerli. I risultati variano a seconda del tema discusso e delle caratteristiche delle persone che vi partecipano, per cui è molto difficile codificare delle regole specifiche per l'utilizzazione di questo metodo, ma senz'altro occorre partire da una corretta definizione degli obiettivi e dei risultati che si propone di raggiungere (De Luzenberger, 2004). Un ruolo molto importante in un EASW è il ruolo svolto dagli scenari, in questo senso i partecipanti potranno essere messi a confronto sulle possibili alternative future.

Rispetto a quanto affermato precedentemente, al fine di una migliore gestione del processo partecipativo, è consigliabile che le sessioni tematiche siano rivolte solo agli stakeholders (soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico interessato)¹¹⁰ individuati, come indicato in tabella 6.4_a, all'avvio del procedimento.

Una partecipazione estesa al pubblico, può invece essere favorita, anche durante le sessioni plenarie, dall'utilizzo di questionari o interviste (si veda a tal proposito la trattazione sui questionari al capitolo quarto, paragrafo 4.3.2).¹¹¹

Per facilitare una comunicazione e una partecipazione molto ampia a tutti coloro che ne abbiano interesse, è opportuno, l'utilizzo, fin dalle fasi preliminari, delle tecniche di

¹¹⁰ Il termine "stakeholders" definisce tecnicamente "i portatori di interesse" cioè tutti quei soggetti che hanno un interesse nei confronti del piano e che con il loro comportamento possono influenzarne l'attività.

¹¹¹ Questionari spesso vengono somministrati in occasione di assemblee pubbliche, come nel caso di quelle indette per il Piano strategico del Comune di Capoterra (Comune di Capoterra, 2007) e del PUC di Cava de' Tirreni (Cerreto e De Toro, 2011).

*Information and Communication Technology (ICT).*¹¹² L'ICT costituisce un fondamento tecnologico per il processo di piano e costituisce un riferimento importante per la governance riferita alle politiche attuative della pianificazione territoriale perché integra approcci metodologici diversi per l'aiuto alla decisione, basati sul coinvolgimento proattivo delle comunità nei processi decisionali sulle politiche di piano, per la circolazione dell'informazione e per l'efficacia della comunicazione tra pubblica amministrazione e comunità.

Uno dei possibili metodi è l'attivazione di una piattaforma web, con definizione di un sito Internet da tenere costantemente aggiornato con gli sviluppi delle attività; piattaforme di questo tipo, supportate da un sistema WebGIS,¹¹³ possono avere parti dinamiche con le quali i soggetti interessati possono interagire: i processi informativi e comunicativi su Internet consentono a tutti i cittadini interessati di verificare (e criticare eventualmente) lo sviluppo della definizione del piano, oggetto di valutazione.

L'utilizzo dell'ICT individua quattro livelli della scala della partecipazione (Carver, 2003): i) accesso alle informazioni e somministrazioni di servizi; ii) discussione on-line; iii) sondaggi di opinione on-line; iv) sistemi di supporto on-line alle decisioni. Nel primo livello il flusso di comunicazione è unidirezionale (McCall, 2003), dal secondo livello in poi diventa bidirezionale: il cittadino comune può esprimere opinioni e preferenze in maniera informale (per esempio partecipando a un forum *on-line*), nel secondo livello, mentre diventa una forma di partecipazione strutturata nel terzo e nel quarto livello.

L'utilizzo del GIS può facilitare la partecipazione del pubblico e supportare il passaggio da un livello all'altro (Craig *et al.*, 2002), poiché può rendere disponibili diverse informazioni sotto forma di mappe e comunicare relazioni spaziali tra dati diversi riferiti agli stessi contesti territoriali.

L'uso di Internet e dei GIS presenta però qualche debolezza. La prima è la mancanza di democraticità dello strumento (Obermeyer, 1998), dovuta al fatto che i GIS richiedono un alto livello di alfabetizzazione informatica (Carver, 2001). L'altra criticità è che la

¹¹² L'ICT è un campo di applicazione delle nuove tecnologie sui quali negli ultimi anni è fortemente cresciuto l'interesse tanto dei governi nazionali e degli organismi internazionali, quanto delle comunità locali. È definito come l'insieme dei metodi e delle tecnologie che realizzano i sistemi di trasmissione, ricezione ed elaborazione di informazioni.

¹¹³ Sono detti WebGIS i sistemi informativi geografici (GIS) pubblicati su web. Un WebGIS è quindi l'estensione al web degli applicativi nati e sviluppati per gestire la cartografia numerica. Un progetto WebGIS si distingue da un progetto GIS per le specifiche finalità di comunicazione e di condivisione delle informazioni con altri utenti.

disponibilità di informazioni su Internet non è garanzia di maggiore partecipazione del pubblico (Carver, 2003; Craglia e Onsrud, 2003; De Man, 2003; Merrick, 2003; Tulloch e Shapiro, 2003).

Per questi motivi, un supporto alla partecipazione nei processi di piano e di valutazione basati su WebGIS non sono, attualmente, in grado di sostituire le forme più tradizionali di partecipazione (Peng, 2001) ma devono, piuttosto, essere considerati come un complemento ad esse, in grado di favorire il dialogo, la trasparenza e il coinvolgimento del pubblico nelle sue decisioni (Carver, 2003).

6.4 L'avvio del procedimento e lo scoping

Il Protocollo prevede, come affermato in premessa, che il processo di VAS non sia distinto dal processo di piano, per cui diventa essenziale, nella fase preparatoria, che l'autorità procedente, renda pubblico l'avvio del procedimento di pianificazione contestualmente¹¹⁴ a quello di valutazione mediante pubblicazione di apposito avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o nel Bollettino Ufficiale della Regione o Provincia autonoma interessata.¹¹⁵

In questa primissima fase, le cui attività sono indicate in tabella 6.4_a, l'autorità procedente individua i soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico interessato, che saranno coinvolti nel processo fin dallo scoping, previa eventuale verifica di assoggettabilità.

Un aspetto problematico fin dalla prima stesura del D.lgs. 152 è costituito dalla definizione dei piani da sottoporre a VAS. Secondo la normativa nazionale vanno sottoposti a VAS quei piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale (art. 6 c. 1 del D.lgs. 152 e ss.mm.ii). L'ultimo correttivo al Decreto (che introduce una modifica con l'art. 5, lett. m-bis) definisce la verifica di assoggettabilità, come la verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se piani, programmi ovvero le loro modifiche, possano aver effetti significativi sull'ambiente e sottoposti alla fase di valutazione, considerato il diverso livello di sensibilità ambientale delle aree interessate. E' ipotizzabile, dalla lettura della norma, che una parte della pianificazione territoriale e urbanistica e dei piani che

¹¹⁴ Come visto nel caso della VAS del PPR (capitolo quarto) e la VAS del PUC del Comune di Alghero (capitolo quinto) tale precisazione è tutt'altro che scontata.

¹¹⁵ L'avviso deve contenere: il titolo della proposta di piano, il proponente, l'autorità procedente, l'indicazione delle sedi ove potrà essere presa visione del piano e del rapporto ambientale e in cui sarà possibile consultare la sintesi non tecnica (art. 14 c.1 del D.lgs. 152 e ss.mm.ii).

definiscono nel dettaglio l'uso dei suoli (per esempio i piani attuativi) potrebbero a seguito della verifica di assoggettabilità non essere sottoposti a valutazione.

Nel presente Protocollo non si entra nel merito rispetto a questo specifico e complicato aspetto poiché si parte dal presupposto che, a prescindere dalla sensibilità dell'ambito territoriale da pianificare, la VAS possa essere uno strumento utile a qualsiasi piano nella definizione delle sue scelte.

Avvio del procedimento del processo di formazione del piano e della VAS

Attività	Momenti partecipativi e soggetti coinvolti
<p>- Avviso di inizio delle procedure per la redazione del piano e della Valutazione ambientale strategica;</p> <p>- Affidamento incarico per la stesura piano, per la redazione del rapporto ambientale (compresa la sintesi non tecnica) e/o per la predisposizione dello studio preliminare ai fini della eventuale verifica di assoggettabilità.</p> <p>- Mappatura degli <i>stakeholders</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale • Individuazione del pubblico interessato <p>- Attivazione di una piattaforma web</p>	<p>Si rende noto al pubblico l'avvio del procedimento</p>

Tabella 6.4_a. Attività e soggetti coinvolti nei momenti partecipativi all'avvio del procedimento del processo di formazione del piano e della VAS.

Supponendo dunque che il piano sia assoggettabile a VAS, si analizza la fase di scoping¹¹⁶ al quale il Protocollo attribuisce un peso fondamentale, poiché rappresenta uno dei momenti

¹¹⁶ I termini orientamento, scoping e definizione dell'ambito di influenza nel Protocollo proposto sono usati come sinonimi. Questo non succede nelle LG dove la definizione dell'ambito di influenza è una (non dettagliata) attività della fase di orientamento (Regione Sardegna, 2010, p.12).

cruciali del processo di pianificazione e valutazione,¹¹⁷ il cui traguardo sarà una prima definizione degli obiettivi di piano.¹¹⁸

Gli obiettivi costituiscono la dichiarazione di ciò che il piano intende raggiungere mediante l'insieme delle sue previsioni e l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale e socio-economico.

Come rappresentato in figura 6.4_a, una procedura di piano fatta con la VAS permette, rispetto a una senza VAS, di estrapolare obiettivi attraverso la possibilità di considerare scenari alternativi di piano, attraverso discussioni e considerazioni di eventuali vincoli sul territorio in esame. La VAS in questo modo diventa concretamente uno strumento di supporto alla decisione.

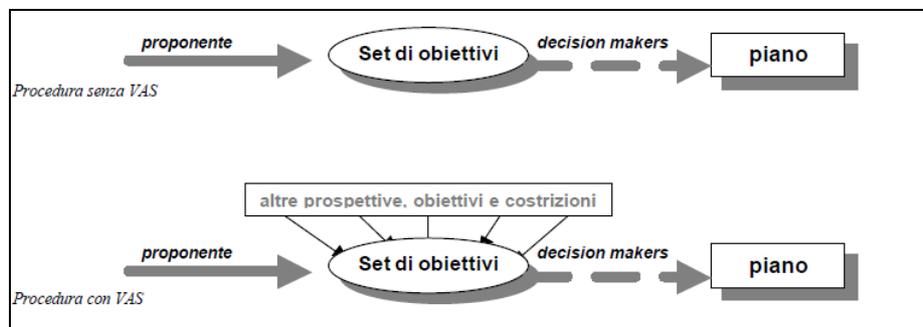


Figura 6.4_a. Differenza tra la formazione di un piano con procedura di VAS e senza procedura di VAS. Fonte "La Valutazione Ambientale Strategica dei piani urbanistici e territoriali".

La determinazione degli obiettivi deriva, in questa sede, in maniera sistemica da tutti gli elementi fondamentali di una definita base di conoscenza,¹¹⁹ data dall'analisi del quadro programmatico e pianificatorio, dall'analisi di contesto e dai risultati dei processi di partecipazione, consultazione e negoziazione.

Nella tabella 6.4_b, sono sintetizzate le attività previste per lo scoping, indirizzate alla formulazione degli obiettivi generali e di quelli specifici.

La partecipazione è estesa in questa fase ai soggetti competenti in materia ambientale, al pubblico e al pubblico interessato, in particolare nell'analisi di contesto e nella definizione degli obiettivi specifici e delle principali linee d'azione del piano.

¹¹⁷ Linee Guida Enplan paragrafo 9.2.

¹¹⁸ Come visto nel capitolo quinto, nella pratica lo scoping è legato alla definizione degli obiettivi di piano, essendo questi definiti al di fuori della VAS.

¹¹⁹ La costruzione e l'implementazione della conoscenza è un elemento fondamentale del processo di formazione di piano/VAS. Come visto nei casi di studio analizzati nel capitolo quinto, talvolta la costruzione della base di conoscenza è più legata a un obbligo procedurale piuttosto che funzionale alla definizione delle strategie di piano.

Oltre a un rapporto iterativo con il pubblico tramite la piattaforma web, la cui attivazione, come visto in tabella 6.4_a è consigliata dall'avvio del procedimento, e, alla eventuale somministrazione di questionari, si consiglia l'organizzazione di una serie di tavoli di consultazione,¹²⁰ per definire e discutere assieme, dei principali problemi e delle criticità del territorio interessato al piano e in seguito, per definire obiettivi e principali linee d'azione. Lo scopo è di far in modo che il processo di decisione e valutazione diventi funzionale all'ottenimento di un risultato che, come già detto, sia esito di negoziazione oltre che degli aspetti conoscitivi e di quelli natura politica. Il punto di vista dei non "addetti ai lavori" potrà permettere, a chi pianifica, di formulare una proposta di piano che discende da una serie di considerazioni tecniche e dalle proposte degli attori territoriali, quest'ultime considerate, a monte del processo decisionale.

Lo scoping

Attività	Momenti partecipativi e soggetti coinvolti
<p>Formulazione degli obiettivi generali di piano:</p> <p>-Analisi del quadro pianificatorio e programmatico di riferimento</p>	
<p>Formulazione degli obiettivi specifici e delle principali linee d'azione:</p> <p>- Analisi di contesto</p> <p>- Definizione matrice progettuale con obiettivi specifici e azioni.</p>	<p>Pubblico, pubblico interessato e soggetti competenti in materia ambientale</p>
<p>- Incontro di scoping</p>	<p>Soggetti competenti in materia ambientale</p>

Tabella 6.4_b. Attività e soggetti coinvolti nei momenti partecipativi nello scoping

¹²⁰ Si suggerisce l'organizzazione di sessioni di incontro tematiche (per esempio con l'uso delle tecniche proposte nel paragrafo terzo).

6.4.1 Formulazione degli obiettivi generali di piano

Gli obiettivi generali,¹²¹ nel Protocollo, sono definiti durante lo scoping,¹²² in funzione dell'analisi del quadro programmatico e pianificatorio di riferimento.

Analisi quadro programmatico e pianificatorio

L'insieme dei piani e programmi che governano il territorio, a cui il piano soggetto a valutazione fa riferimento, costituisce il quadro pianificatorio e programmatico dello stesso, la cui analisi è funzionale alla formulazione degli obiettivi generali del piano e degli indirizzi per la definizione di quelli specifici.

Nella redazione di un piano territoriale, a qualsiasi scala è necessario considerare quanto indicato dai piani e programmi di pari livello e sovraordinati nella definizione delle sue linee strategiche. Affinché ciò sia possibile è necessario, in via preliminare, una ricognizione generale degli strumenti di pianificazione e programmazione di riferimento.

L'analisi del quadro pianificatorio e programmatico ha come finalità arrivare a delle scelte per le quali la verifica di coerenza esterna diventa superflua,¹²³ poiché la formazione degli obiettivi di piano tiene già in considerazione le linee strategiche di riferimento. In questo passaggio, fondamentale, ogni piano potrà essere allineato non solo “verso l'alto,” con riferimento alla pianificazione regionale e alle linee strategiche comunitarie e nazionali ma anche “verso il basso,” con riferimento ai documenti di programmazione e pianificazione esistenti e operativi all'interno del territorio coinvolto.

Dal punto di vista dei temi ambientali, al fine di costruire in maniera completa ed efficace tale quadro occorre, per la determinazione degli obiettivi generali e degli indirizzi per quelli specifici, per esempio, considerare: la pianificazione ambientale di settore esistente; la pianificazione e programmazione di altri enti con competenze sul medesimo territorio (Province, Comunità Montane, Autorità di Bacino, Parchi, ecc.), i programmi di sviluppo socio-economico delle aree, le politiche e gli orientamenti finanziari, gli eventuali piani di

¹²¹ La classificazione degli obiettivi (generali, specifici), proposta dal Protocollo, non vuole essere rigida, ma orientata a dare una sistematicità alla definizione degli stessi.

¹²² Diversamente dalle LG che invece li definiscono nell'avviso di inizio del procedimento (Regione Sardegna, 2010, p. 12).

¹²³ Le LG prevedono l'individuazione del quadro pianificatorio di riferimento nello scoping (Regione Sardegna, 2010, p. 12), ma è solo per la redazione del rapporto ambientale che definiscono la verifica di coerenza (analisi di coerenza esterna) tra le linee di sviluppo indicate dal piano con gli indirizzi del contesto programmatico esistente (Regione Sardegna, 2010, p. 37) e a tal proposito prevedono un elenco non esaustivo di piani sul quale fare tale verifica. Nei casi studio esaminati nel capitolo quarto, la tipica modalità adottata nel condurre l'analisi del quadro programmatico esistente è riportare, nel rapporto ambientale, una sintesi dei piani e programmi di riferimento senza spiegarne la correlazione in termini di definizione degli obiettivi del piano che si sta valutando. La verifica di coerenza esterna, in pratica consiste in un semplice confronto, tra gli obiettivi di piano e quelli estrapolati dai piani sovraordinati analizzati.

azione per la biodiversità, piani di azione per le specie di fauna e flora selvatiche e piani di azione per gli habitat, così come altri piani di attuazione che si riferiscono a tematiche ambientali.¹²⁴

Da quest'analisi è fondamentale ottenere, in particolare, indirizzi per definire obiettivi specifici di protezione ambientale. Per questi ultimi, rappresentano dei riferimenti validi, i tanti documenti redatti in ambito internazionale in materia di sostenibilità ambientale,¹²⁵ che potrebbero aiutare, per ciascuna componente ambientale analizzata, nella definizione delle finalità e dei traguardi di lungo termine di una politica di sostenibilità, nella definizione degli obiettivi specifici a breve e medio termine, nella determinazione del *target* e nella valutazione delle azioni di piano. È senz'altro utile riferirsi, in questo senso, ai dieci criteri proposti dal “Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea” così come indicato dalle LG (Regione Sardegna, 2010, p. 17), ma, si ritiene riduttivo in una fase troppo avanzata del processo di formazione di un piano, fare un confronto tra tali criteri e gli obiettivi già formulati (Regione Sardegna, 2010, p. 13). I criteri infatti, devono servire a definire degli obiettivi di piano maggiormente orientati alla protezione ambientale e contestualizzati all'ambito territoriale di riferimento che vadano a integrare il set di obiettivi di piano e non usati come semplice riferimento per valutarne la coerenza. La definizione degli obiettivi di protezione ambientale potrebbe essere perfezionata sulla base dall'analisi dello stato dell'ambiente in termini di criticità, punti di forza, opportunità e rischi (analisi SWOT).

6.4.2 Formulazione degli obiettivi specifici e delle principali linee d'azione

In seguito alla definizione degli obiettivi generali è necessario formulare un set di obiettivi specifici e azioni di piano legati all'analisi del contesto territoriale interessato dal piano e alle specificità legate a essi. In particolare, funzionalmente a ciò, sarà importante la definizione di opportuni indicatori.

L'analisi di contesto

Per analisi di contesto s'intende l'acquisizione delle tendenze evolutive dei sistemi naturali e antropici e delle loro interazioni, funzionale alla restituzione di un quadro conoscitivo

¹²⁴ Linee guida Enplan paragrafo 9.1.1.

¹²⁵ Alcuni riferimenti sono i seguenti: Convenzione di Barcellona per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento del 1976; Protocollo di Kyoto; Agenda 21; Quinto e Sesto Programma europeo d'azione per l'ambiente; Nuova strategia dell'Unione Europea in materia di sviluppo sostenibile del 2006; Strategia comunitaria 20-20_20 del 2007.

complessivo della situazione in cui il piano andrà a operare, che possa supportare il processo decisionale. Essa consiste in uno studio di dettaglio del territorio su cui il piano ha effetti significativi che permette di definire obiettivi specifici, articolati nello spazio e nel tempo.¹²⁶

L'impostazione dell'analisi di dettaglio e il livello di approfondimento, in termini di quantità e di tipologia dei dati richiesti variano con la tipologia e la scala territoriale del piano: i confini del quadro conoscitivo potranno variare in base alla caratteristica dei diversi temi ambientali e territoriali e ai potenziali impatti in esame. Per esempio per piani territoriali di area vasta, come quelli provinciali, un approccio di tipo ecologico,¹²⁷ per sistemi¹²⁸ o per aree tematiche¹²⁹ può essere preferito a un'analisi delle singole componenti biotiche, più adatta invece a un piano che incide su un territorio di limitata estensione, come per esempio per i piani urbanistici comunali. In quest'ultimo caso le schede proposte dalle LG che prevedono l'analisi dello stato dell'ambiente per una serie di componenti ambientali (Regione Sardegna, 2010) sono un buon riferimento;¹³⁰ gli indicatori proposti devono comunque essere definiti con riferimento all'ambito territoriale oggetto di analisi.

L'analisi del contesto, deve dare conto della presenza delle risorse e della loro qualità *ante operam*. La ricognizione puntuale delle fonti e informazioni ambientali esistenti è operazione preliminare, di non trascurabile portata, poiché da essa deriva la definizione dei quadri conoscitivi, cui l'evolversi della pianificazione e valutazione farà costante riferimento (Fabietti e Carbonara, 2007).

Il bagaglio dei dati ambientali da ricavare deve essere adeguato, nel senso che deve essere in grado di fornire informazioni sia puntuali che storiche dalle quali trarre valutazioni specifiche.

¹²⁶ Linee Guida Enplan, paragrafo 9.5.1.

¹²⁷ Un approccio per ecologie è quello seguito nella stesura del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari, dove sono state individuate delle forme-processo elementari e complesse del paesaggio-ambiente del territorio (Provincia di Sassari, 2006).

¹²⁸ Nel caso del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Benevento l'analisi di contesto è stata strutturata in ben quindici sistemi tematici (tra gli altri ambientale e naturalistico, storico-paesistico, insediativo, delle aree produttive) (Provincia di Benevento, 2010); il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Milano, è articolata invece in tre soli grandi sistemi tematici definiti "strutturanti:" insediativo, mobilità e ambiente. La suddivisione in ambiti territoriali, costituita dai raggruppamenti dei territori dei Comuni della Provincia, è stata usata nelle fasi partecipative (Provincia di Milano, 2002).

¹²⁹ Interessante l'analisi svolta nel Rapporto ambientale del PUC di Cava de' Tirreni che fa riferimento alle seguenti "aree tematiche": popolazione; agricoltura; energia; trasporti; economia e produzione; atmosfera; idrosfera; biosfera; geosfera; paesaggio; rifiuti; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; rumore; rischio naturale ed antropogenico; promozione e diffusione della cultura ambientale. Ciascun tema ambientale è stato analizzato mediante una scheda tematica in cui si riporta un testo esplicativo, eventuali obiettivi fissati dalla normativa, le fonti dei dati, le tabelle degli indicatori, ed eventuali cartografie utili per rappresentare e localizzare le informazioni (Cerreta e De Toro, 2011).

¹³⁰ Nel caso delle LG l'ambiente è considerato nella sua definizione più ampia, vengono infatti considerate, come già visto nel Capitolo Quinto anche le componenti assetto insediativo e demografico, sistema economico produttivo, mobilità e trasporti ed energia.

In quest'attività è importante la collaborazione con tutti gli enti di governo del territorio e le varie agenzie,¹³¹ per la costruzione di una conoscenza comune tramite la raccolta di informazioni e indicatori già in loro possesso. Le banche dati di Regioni e Province, l'uso dei sistemi informativi territoriali, i dati socio-economici delle statistiche ufficiali e il bagaglio di conoscenza derivante da studi e piani già predisposti per il contesto di riferimento, costituiscono in questo senso preziosi e fondamentali riferimenti.

L'analisi di contesto, finalizzata all'acquisire dati, informazioni e indicatori, non deve dar luogo ad un quadro informativo generico e indistinto ma direttamente dipendente dal genere di piano oggetto della decisione; in tal senso è opportuno trovare un equilibrio tra la ridondanza e la vaghezza delle informazioni.

Vi sono contesti caratterizzati da una forte incertezza e da carenze di informazioni che necessitano di modelli di analisi innovativi, basati sul giudizio di osservatori (testimoni qualificati) piuttosto che sull'osservazione diretta dei fenomeni. “Se diversi osservatori che analizzano un fenomeno lo descrivono in un certo modo è molto probabile che l'osservazione risulti attendibile” (Bertin, 1994). Il coinvolgimento del pubblico e le consultazioni con gli *stakeholders*, come più volte affermato, aiutano in questa fase a identificare e a comprendere le questioni principali che la VAS deve trattare.¹³² Si può partire dai temi più generali per poi approfondire le questioni specifiche con l'obiettivo di elaborare un quadro conoscitivo il più possibile ampio e ricco. In tal senso, si ritiene essenziale andare oltre il quadro informativo fornito dai dati oggettivi (“dati hard”) avvalendosi anche di “dati soft”, espressione del punto di vista dei diversi attori coinvolti nel processo (De Marchi, 1999).

In questa prospettiva la VAS diventa uno strumento di dialogo capace di far interagire il “sapere comune” (i cittadini, le associazioni, i rappresentanti della società civile, etc.) con il “sapere esperto” (i tecnici e gli amministratori), per una migliore individuazione e selezione delle scelte.

Come è stato detto in premessa e nel paragrafo terzo del presente capitolo, la partecipazione deve essere strutturata e pensata sia rispetto al risultato da raggiungere sia alla scala

¹³¹ Fondamentale è il ruolo delle Agenzie Regionali per l'ambiente istituite con la Legge n. 61 del 21 gennaio 2001, che hanno tra le varie competenze l'elaborazione di dati di interesse ambientale e la loro diffusione.

¹³² Nel caso della VAS del PUC di Cava de' Tirreni, per esempio, nella fase di costruzione della conoscenza sono stati attivate le consultazioni con le autorità ed i soggetti competenti in materia ambientale ma anche con le associazioni, i cittadini e i singoli portatori di interesse con lo scopo di arricchire il quadro conoscitivo con le questioni ritenute maggiormente significative per le future trasformazioni urbanistiche, sociali, economiche e culturali del territorio, e di far emergere le istanze della collettività. Nell'ambito delle assemblee con la comunità sono state affrontate tre questioni principali relative allo sviluppo territoriale del comune di Cava de' Tirreni: 1. Quale visione di futuro? 2. Quali strategie? 3. Quali azioni? (Cerreta e De Toro, 2011).

territoriale di riferimento del piano. Per esempio trattandosi di un piano territoriale a scala provinciale o regionale, gli attori territoriali da coinvolgere sono senz'altro i rappresentanti degli enti sotto ordinati attraverso l'attivazione di tavoli interistituzionali,¹³³ mentre nel caso di piani comunali è preziosa la collaborazione tra Comuni contermini, che come visto nelle esperienze di scoping analizzate nel capitolo quinto, avviene assai di rado.

L'analisi SWOT a conclusione dell'analisi di contesto, risulterà utile per consentire l'individuazione delle criticità rilevanti e opportunità, in base alle quali sia possibile contribuire alla modulazione del sistema degli obiettivi del piano, integrandoli con misure di precauzione ambientale.

Definizione degli indicatori

Comunemente con il termine indicatore si identifica uno strumento in grado di fornire informazioni in forma sintetica, di un fenomeno più complesso e con significato più ampio; uno strumento in grado di rendere visibile un andamento o un fenomeno che non è immediatamente percepibile.¹³⁴ La definizione degli indicatori nella VAS, risulta di rilevante importanza, per l'analisi di contesto e per la successiva fase di monitoraggio, nonché per la messa a punto di sistemi informativi e per la costruzione di modelli ambientali.

Avere a disposizione un set di indicatori appropriati, che riesca a interpretare al meglio la situazione su cui un piano o un programma andrà a incidere, è fondamentale e permette la costruzione di scenari di piano attendibili, basati su interpretazioni della situazione di partenza il più possibile aderente alla realtà che si sta studiando.

Per garantire che il loro uso sia efficace nella valutazione, è necessario che essi non siano troppo numerosi ma allo stesso tempo che siano rappresentativi della realtà che si sta esaminando; devono inoltre essere traducibili in valori quantitativi e statisticamente monitorati.¹³⁵ Nella loro analisi, possono essere confrontati con soglie di legge, qualora ci siano riferimenti normativi in tal senso o con specifici criteri quantitativi di volta in volta definiti.

¹³³ Nel caso della Valutazione strategica del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Milano stati attivati sul territorio provinciale, suddivisi per ambiti territoriali, dei tavoli interistituzionali per discutere e lavorare insieme alle amministrazioni comunali su progetti, temi e problematiche comuni per la predisposizione del piano (Provincia di Milano, 2002, p. 7).

¹³⁴ È quanto affermato da Gabriele Bollini in un documento disponibile in Internet all'indirizzo http://www.comune.alghero.ss.it/progetti_programmi/agenda_locale/documenti/indicatori.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

¹³⁵ L'assenza di dati disponibili su serie storiche rende inutile l'indicatore ai fini della verifica dei trend passati.

Oltre agli indicatori quantitativi, rivestono ugualmente una grande utilità ai fini dello studio delle trasformazioni territoriali, gli indicatori qualitativi e gli indicatori cartografici.

Gli indicatori qualitativi sono indicatori non confrontabili con dati numerici ma possono rappresentare le trasformazioni avvenute in un dato territorio. Gli indicatori cartografici sono quelli che derivano dalla sovrapposizione di più carte tematiche.

Tutti gli indicatori utilizzati nella VAS, devono essere relazionabili con le fonti di pressione generabili dallo strumento di pianificazione sull'ambiente, in questo modo si evita di inserire nei documenti di VAS degli indicatori poco funzionali al processo decisionale (Calenda, 2008).

Le informazioni e i sistemi di indicatori che le rappresentano, possono richiedere elaborazioni e adattamenti al fine di essere riferite allo specifico ambito territoriale del piano. Esse devono comunque garantire la coerenza e la confrontabilità degli indicatori selezionati per il piano con quelli del monitoraggio ambientale, al fine di costituire il primo importante nucleo degli indicatori sistematici essenziali per la futura valutazione degli effetti ambientali attesi. In questo modo la fase di monitoraggio comincerà in realtà "dall'inizio", cioè attraverso un quadro conoscitivo iniziale che, attraverso l'uso di indicatori, diventa parte integrante del sistema di monitoraggio; l'approccio metodologicamente più corretto è quando il monitoraggio inizia dal quadro conoscitivo con le caratterizzazioni delle componenti al presente, per poi confrontarle con la loro evoluzione futura e non, quindi, come una appendice da mettere in coda alla VAS (Baldizzone, 2010).

Sugli indicatori di sostenibilità, non si è ancora trovato un accordo a livello internazionale e europeo in particolare sulle sue "unità di misura" ovvero i criteri e i metodi per il suo monitoraggio, per la sua misurazione e per l'effettuazione dei necessari bilanci.¹³⁶

La sostenibilità (o la non sostenibilità) di un piano non è facilmente misurabile: essa, infatti, non si presenta direttamente rilevabile come se si trattasse di un fenomeno naturale descrivibile o indicizzabile o diretta conseguenza della lettura di indicatori ambientali.

Bisogna riflettere sul fatto che non tutti gli indicatori ambientali possono essere assunti come indicatori o misuratori propri e significativi della sostenibilità/insostenibilità. Questi numerosi indicatori e parametri ambientali possono spesso anche alludere, riferirsi indirettamente, essere interpretati come spie o come significativi indicatori dell'andamento della

¹³⁶ *Ibid*, nota 133

sostenibilità/insostenibilità ma non la misurano oggettivamente e scientificamente in quanto tale. E' frequente il rischio di generare confusione e intercambiabilità tra uso degli indicatori a fini della descrizione/misurazione ambientale e uso degli indicatori a fini della descrizione/misurazione delle sostenibilità.

Molto utili nelle VAS gli indici aggregati e gli indici sintetici, in particolare per il confronto di scenari.¹³⁷

Definizioni di obiettivi specifici e linee d'azione

Attraverso le analisi precedenti è possibile procedere alla formulazione degli obiettivi specifici di piano, i cui requisiti devono essere concretezza e misurabilità; a ciascuno di essi deve necessariamente corrispondere una serie di azioni da attivare funzionalmente al suo raggiungimento; si ritiene utile, in tal senso, la definizione di una matrice di progettazione, rappresentata in tabella 6.4_c, che trae ispirazione dall'approccio del Quadro Logico (*Logical Framework Approach*),¹³⁸ dove con uno schema ad albero si schematizza il rapporto tra obiettivi generali, specifici e azioni di piano.

Obiettivo generale	Obiettivi specifici	Azioni di piano
Obiettivo generale	Obiettivo specifico 1	Azione di piano 1
	

	
	Obiettivo specifico N
		Azione di piano N

Tabella 6.4_c. Matrice progettuale che individua a partire da un obiettivo generale, obiettivi specifici e azioni

Anche in questa fase è fondamentale un'ampia partecipazione e trasparenza del processo, garantita dal continuo aggiornamento dell'eventuale piattaforma Web, rispetto allo stato di avanzamento nella formazione del piano e dai *focus groups* o ESAW attivati con il

¹³⁷ Si veda l'utilizzo del "dashboard" nella VAST del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Milano attraverso il quale sono stati ottenuti indici sintetici tramite modelli di simulazione, stime, analisi comparative e proiezioni temporali.

¹³⁸ Sviluppato nella seconda metà degli anni Sessanta dalla *US Agency of International Development* per migliorare il sistema di pianificazione e valutazione dei progetti.

coinvolgimento degli *stakeholders*; il fine è arrivare ad una formulazione condivisa di obiettivi e azioni. Il risultato da ottenere è una pianificazione strutturata, partecipata e trasparente, nella quale si potrà scegliere di raggiungere solamente alcuni degli obiettivi emersi, tramite la scelta di opportuni ambiti d'intervento o di priorità sulla base delle esigenze dell'amministrazione proponente il piano e delle istanze pervenute.

Tutte le attività, organizzate in maniera ripercorribile, e i risultati conseguiti, devono essere riportati in forma discorsiva nel documento di scoping i cui contenuti dovranno essere discussi e condivisi con i soggetti competenti in materia ambientale e l'autorità competente; a tal fine l'autorità procedente convoca uno o più incontri avendo cura di inviare a questi il documento di scoping con sufficiente anticipo rispetto alla data prevista per l'incontro. Durante gli incontri si ritiene utile la somministrazione dei questionari allegati alle LG (Regione Sardegna, 2010). L'elenco delle osservazioni pervenute, la restituzione dei questionari e le informazioni sul loro recepimento dovranno essere contenute nel rapporto ambientale.

6.5 La redazione del rapporto ambientale

La redazione del rapporto ambientale prevede, secondo la Direttiva comunitaria, che siano individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del piano potrebbe avere sull'ambiente nonché le alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale interessato dal piano. Quindi, relativamente all'intero processo di VAS, il rapporto ambientale è pertanto uno strumento funzionale a favorire un efficace svolgimento della procedura di valutazione e, in particolare, a rendere disponibili le informazioni utili, affinché tutti i portatori di interesse coinvolti abbiano modo di apportare il loro contributo. Conclusa la fase di elaborazione del documento di piano, il rapporto ambientale diviene lo strumento per render conto dell'intero processo.

Le attività previste per la redazione del rapporto ambientale, rappresentate nella tabella 6.5_a, sono la costruzione e la valutazione delle alternative di piano, la stima degli effetti ambientali delle azioni sul piano e la costruzione del sistema di monitoraggio.¹³⁹

¹³⁹ Il Protocollo si discosta sostanzialmente dall'articolazione delle attività prevista dalle LG (Regione Sardegna, 2010, p.13).

La redazione del rapporto ambientale

Attività	Momenti partecipativi e soggetti coinvolti
- Costruzione delle alternative di piano	Pubblico, pubblico interessato e soggetti competenti in materia ambientale
- Valutazione e confronto fra le alternative di piano	
- Stima degli effetti delle azioni di piano sull'ambiente.	
- Programma di monitoraggio	

Tabella 6.5_a. Attività e soggetti coinvolti nei momenti partecipativi nella redazione del rapporto ambientale

6.5.1 Costruzione delle alternative di piano

A conclusione della fase di scoping, si determinano le interazioni più significative tra la valutazione e il momento decisionale. La matrice di progettazione, rappresentata in tabella 6.4.c, favorisce l'individuazione di "ragionevoli" alternative di piano, secondo la definizione della Direttiva.¹⁴⁰ Ogni obiettivo specifico, infatti, può essere perseguito con diverse combinazioni di azioni di piano anche sulla base degli ambiti di intervento. Secondo il Protocollo, nella formazione delle diverse combinazioni e quindi nella definizione delle ragionevoli alternative di piano, un contributo essenziale, che va ad affiancare le istanze di natura politica, è dato dalla partecipazione tramite la piattaforma Web e dai tavoli con gli stakeholders. A seconda dei casi si possono delineare talvolta opzioni molto distanti tra loro, per cui è necessaria una valutazione che unisca diversi approcci. Nell'ambito della VAS, le problematiche valutative sono, o dovrebbero essere, tipicamente orientate a confrontare

¹⁴⁰ L'individuazione e la valutazione delle alternative, come visto nel capitolo quinto, è assente in tutti i casi studio esaminati. Anche le LG in merito, non danno nessun suggerimento sulla metodologia da seguire. Riflettere sul ruolo delle alternative impone infatti, di partire dalla Direttiva 2001/42/CE e dalle norme a livello nazionale, nelle quali nonostante si affermi che la definizione delle alternative sia una fase fondamentale per la VAS, non si dà un riferimento esaustivo di come esse debbano essere formulate e quali siano gli strumenti utili a tale scopo. Questa mancanza di indicazioni è uno dei motivi che porta, nella pratica, alla loro non determinazione.

diverse opzioni di piano anche molto diverse tra loro, sulla base di regole di decisione definite in base a preferenze, aspettative, bisogni espressi dalle comunità locali (Lai *et al.*, 2008).

Nel processo di pianificazione valutazione delineato, il contributo della comunità e degli altri attori del processo, risultato dei momenti partecipativi, viene “usato” per individuare bisogni, problemi, obiettivi e per la definizione delle linee di intervento. In tal modo degli obiettivi specifici individuati nella matrice di progettazione rappresentata in tabella 6.4_c verranno scelti quelli che diventeranno gli obiettivi specifici di piano assieme alla combinazione di azioni da compiere per la loro realizzazione.

In questo modo si potranno, definire scenari alternativi di piano realizzabili attraverso linee d’azione differenti. Uno dei principali impegni della VAS è proprio l’esplorazione dei scenari futuri alternativi che potrebbero delinarsi a seguito della realizzazione di un piano, un programma o un progetto, allo scopo di fornire informazioni utili ai pianificatori e ai decisori (Duinker and Greig, 2007).

Valutazione e confronto tra le alternative

Una volta individuate le varie alternative di piano, il problema da affrontare risulta quello relativo alla loro valutazione. Le diverse ipotesi di piano devono essere selezionate e classificate, tenendo conto di tutti gli elementi che il decisore ritiene importanti.

Le tecniche valutative non forniscono automaticamente la decisione ma danno un supporto sistematico ad essa; aiutano anche l’autorità competente in modo da adottare delle scelte più consapevoli, incrementando l’efficacia delle decisioni cognitive.

La tecnica tradizionale di valutazione di analisi costi-benefici, basata su un solo criterio di valutazione basato sul benessere sociale, è stata accantonata a causa della crescente influenza dei metodi di comparazione a criteri multipli.

L’analisi costi-benefici è nata per supportare la scelta tra diversi progetti nell’ambito di studi di fattibilità e delle VIA. Tramite essa e in particolare dall’esito del rapporto tra benefici e costi attualizzati, erano considerati “fattibili” solo quei progetti la cui redditività era espressa in termini esclusivamente monetari. La sua unica funzione di massimizzazione del benessere economico è anche il suo limite principale. Se, come nel caso dei piani soggetti a VAS, le scelte di piano devono soddisfare altri criteri oltre quello economico, la tecnica dell’analisi costi-benefici da sola non basta.

Il Protocollo in tal senso, suggerisce l'utilizzo, di tecniche, basate sull'analisi multi criteri, che a differenza dell'analisi costi-benefici, valuta le alternative di piano secondo criteri diversi, scelti e pesati dal decisore politico sulla base di quanto emerso nei momenti partecipativi. Esse si basano sull'idea che, in un problema decisionale complesso, vi possano essere molti aspetti rilevanti, non riconducibile ad un unico obiettivo o criterio. I criteri, in tal senso, sono lo strumento attraverso il quale le varie alternative vengono comparate l'un l'altra rispetto all'obiettivo del decisore e rappresentano l'aspetto misurabile del giudizio al quale le alternative sono sottoposte (Voogd, 1983).

Il risultato del processo di valutazione dipende dai differenti criteri adottati, spesso conflittuali, che, pertanto devono essere scelti con cura e con metodologie, per quanto possibile, oggettive.

I vantaggi di un'analisi multi criteri rispetto a una analisi costi-benefici che, come si è visto, riconduce tutti gli indicatori in termini monetari sono: la considerazione di diverse priorità e preferenze; le diverse componenti del problema e le reciproche relazioni, sono evidenziate, organizzate e sintetizzate in modo organico; tutti i dati trattati sono resi espliciti e trasparenti con maggiore ripercorribilità delle decisioni e minore arbitrarietà. In tal senso diventano essenziali, in questo tipo di analisi per la considerazione delle diverse priorità e preferenze (quindi per l'attribuzione dei pesi che misurano l'importanza dei differenti criteri) i contributi derivanti dai momenti partecipativi; il processo di decisione e valutazione deve, dunque, essere interattivo e portare ad un risultato che sia esito di negoziazione oltre che degli aspetti conoscitivi e di natura politica.

La nozione di valutazione, nell'analisi multi criteri, può essere definita come un'attività che si sviluppa in tempi successivi: in un primo momento devono essere ricercate quelle alternative che hanno una rilevanza oggettiva, in seguito si passa alla loro stima, che consiste nel dare loro un ordine di preferenza. In tutte le fasi della valutazione delle alternative è necessario garantire un'interazione continua tramite la piattaforma web, le assemblee (sessioni plenarie) e i tavoli (sessione tematiche) con gli *stakeholders*.

L'analisi multi criteri si configura come un algoritmo di confronto tra un certo numero di alternative secondo un set di criteri e i relativi pesi. Esistono diversi modi di procedere, tradotti da diversi algoritmi, in alcuni casi fortemente formalizzati e tradotti in forma analitica, in altri casi senza una formalizzazione matematica (Beria, 2005).

L'analisi a multicriteri "classica", sviluppata negli Stati Uniti, consente di generare un ordine di preferenza tra un numero finito di alternative, tramite l'attribuzione ad ognuna di un punteggio che ne misura la prestazione rispetto a tutti i criteri considerati. Sulla base dei pesi, verrà dunque scelta l'alternativa più soddisfacente, funzionalmente all'obiettivo generale iniziale.

Un metodo di questo tipo presenta forti elementi di soggettività, sia nella stima delle utilità che dei pesi in quanto i decisori e gli *stakeholders* coinvolti esprimono preferenze diverse, le quali esplicitano, in modo incerto, una scala di valori (Laniado, 2010).

L'incertezza e la soggettività vengono studiate tramite l'analisi di sensitività e l'analisi del conflitto. L'analisi di sensitività permette di capire l'andamento della scelta, ossia il variare della preferenza di alternative al variare dei parametri più critici, in particolare al variare dei pesi.

Per l'analisi del conflitto; esistono due metodi differenti; il primo è basato sulla partecipazione e quindi sull'interazione fra i diversi soggetti coinvolti nel processo decisionale, i quali, per l'ottenimento di una scala di preferenze tra le alternative, concordano una serie di criteri di valutazione e di informazioni che hanno lo scopo di essere di supporto alla decisione finale e di rendere trasparente l'intero processo. Il secondo invece, prevede che ogni attore coinvolto esprima una preferenza sulle alternative; operando in questo modo, il conflitto emerge solo al momento del confronto delle preferenze finali.

L'utilizzo della multicriteri classica può risultare un supporto efficace per la scelta del decisore, la tecnica permette infatti in maniera sintetica di individuare gli elementi cardine del processo, oltre a rendere trasparente e ripercorribile il percorso di scelta dell'alternativa; per contro, poiché questo metodo si basa su presupposti di tipo matematico, come già affermato in precedenza, risulta di non facile comprensione per i soggetti coinvolti nel processo e permane la soggettività nella determinazione di alcune grandezze (indicatori, pesi, funzioni di utilità, etc) che caratterizza tutti i processi di valutazione. Inoltre, per essere applicato richiede la volontà politica di garantire la trasparenza sull'intero processo. È evidente che, se il proponente del piano, attraverso i suoi consulenti, stabilisce le proprie funzioni di utilità e inserisce i propri pesi senza un processo partecipativo, pubblicando solo il risultato finale, senza analisi di sensitività e di conflitto e senza rendere trasparente il percorso, questo diventa un metodo che serve a giustificare le proprie scelte privo di qualsiasi credibilità (Laniado, 2010).

Il secondo metodo, proposto dal Protocollo, molto utilizzato nei paesi anglosassoni, è l'analisi gerarchica o Analytic Hierarchy Process (AHP),¹⁴¹ basato sugli stessi principi della analisi multicriteri classica dal quale si differenzia nel modo di gestire il problema decisionale. In particolare tenta di semplificare l'interazione con il decisore e con i soggetti coinvolti, il metodo consiste nel porre una serie di domande relative al confronto tra le alternative oggetto della valutazione a cui è possibile dare una risposta di tipo qualitativo.

Il problema decisionale è strutturato secondo una gerarchia in cui ogni livello è costituito da specifici elementi. L'obiettivo principale della decisione si trova al vertice della gerarchia, i criteri, i sub-criteri e le alternative sono collocati nei vari sub-livelli. Il metodo consiste in un confronto a coppie tra tutti gli elementi appartenenti allo stesso livello, basato su un metodo di valutazione soggettiva attraverso l'individuazione di una serie di punteggi o pesi. I risultati dei confronti a coppie tra i singoli obiettivi sono utilizzati per costituire una matrice di confronto a coppie. L'analisi gerarchica consente la possibilità di ottenere una stima di tipo qualitativo, si rende quindi adatta alle fasi preliminari, nelle quali il giudizio degli esperti è più frequente dell'uso di modelli quantitativi. Inoltre fornisce in maniera sintetica la possibilità di ottenere informazioni rispetto alle fasi e agli aspetti principali del problema decisionale. Le problematiche relative all'utilizzo di tali tecniche sono però l'arbitrarietà della scelta di una scala numerica per tradurre preferenze espresse in modo qualitativo, oltre alla possibilità che si verifichi un cambiamento nell'ordinamento delle alternative presenti, in seguito all'introduzione di una nuova alternativa.

L'analisi multi criteri risulta più efficace, per le scelte che riguardano il territorio, se viene condotta nell'ambito di sistemi GIS per la capacità di questi ultimi di elaborare e gestire una molteplicità di dati territoriali complessi. L'osservazione del territorio solitamente richiede l'uso di dati territoriali di diversa natura, in tale contesto il ruolo del GIS è essenziale in quanto permette di effettuare agevolmente le operazioni e le trasformazioni necessarie per l'integrazione dei dati in un unico database territoriale.¹⁴²

¹⁴¹ È stato sviluppato da Thomas Saaty nel 1980.

¹⁴² La valutazione con il metodo AHP integrato nel GIS, è molto usato per i piani che prevedono per esempio nuove localizzazioni, nell'analizzare la suscettività del territorio. Per esempio per la localizzazione di nuove aree industriali alcuni criteri o sottocriteri sono (Cerretta *et al.*, 2008): geologia: stabilità dei versanti, permeabilità dei terreni, zonizzazione sismica; morfologia: clivometria; esposizione; risorse naturali: uso agricolo del suolo; paesaggio: paesaggio visivo, uso del suolo; sistemi a rete: rete stradale; aree edificate: industrie, residenze. In questo modo è stato possibile ottenere non un semplice overlay dei diversi tematismi ma di confrontare a coppie i criteri di ciascun livello gerarchico allo scopo di assegnare un peso, espresso su di una scala 0-1, a ciascun criterio, sulla base di un giudizio esperto.

Il GIS è utile in quanto permette al decisore di visualizzare in maniera automatica i risultati di una scelta ed agevola la ricerca di possibili alternative sul territorio; inoltre può favorire la partecipazione della popolazione in maniera attiva, in quanto dalle procedure di partecipazione possono scaturire indicazioni sui pesi da attribuire ai criteri nell'ambito del processo di valutazione. In particolare l'utilizzo dell'analisi multi criteri abbinata all'uso dei WebGIS favorisce un più ampio coinvolgimento della popolazione tramite la messa a disposizione della documentazione conoscitiva del territorio oggetto di studio, necessaria per comprendere le motivazioni delle scelte ovvero per poter indicare alternative non conflittuali con invarianti territoriali (Minucci e Camillo, 2008). L'impostazione informatizzata dei piani consente, al di là della mera informazione, di formulare scenari di assetto territoriale derivanti da scelte, inserite come input, effettuate in maniera condivisa sulla base delle informazioni conoscitive, anch'esse condivise.

Stima degli effetti ambientali

Gli effetti di un piano si possono definire come le conseguenze riguardanti l'attuazione dello stesso. Gli effetti si riferiscono solitamente ai piani, mentre gli impatti si riferiscono nella maggior parte dei casi a progetti;¹⁴³ il panorama degli effetti che un piano può produrre sull'ambiente è, infatti, molto più ampio degli impatti che può produrre un progetto e anche di più difficile individuazione e valutazione.

Gli effetti devono essere valutati nella loro rilevanza così da fornire informazioni ai decisori; la loro individuazione e analisi rappresenta quindi per il processo di VAS una delle fasi fondamentali e probabilmente anche quella in cui si incontrano maggiori difficoltà.

Il primo problema che si presenta è quello di descrivere gli effetti prodotti dal piano sulle diverse componenti ambientali. A proposito di questo, la Direttiva Europea parla di effetti ambientali con riferimento ad aspetti quali la biodiversità, la popolazione, patrimonio culturale, il paesaggio. Il termine di "valutazione ambientale" non può rimandare ai soli effetti ambientali dei piani e dei programmi ma, tenuto conto che lo sviluppo sostenibile si riferisce a tre dimensioni fondamentali (economica, sociale e ambientale), una più generale "valutazione della sostenibilità" deve tener conto degli effetti che i piani e i programmi comportano anche

¹⁴³ Mentre non esiste una precisa definizione di effetto di un piano, esiste una vasta letteratura sulla definizione degli impatti, che vengono classificati a seconda del segno (positivi o negativi), della dimensione (lievi, rilevanti, molto rilevanti), secondo la durata (reversibili a breve termine, a lungo termine, irreversibili), secondo la probabilità (probabili, sicuri), secondo l'estensione territoriale (locali, di area vasta).

sul contesto economico e sociale. L'internalizzazione piena e totale anche degli effetti sociali associabili al piano, appare presente e condivisa nella letteratura tecnica e scientifica in tema di procedure di valutazione ambientale, ma nella pratica lo spazio dedicato agli effetti e dagli indicatori sociali è ridotto. Gli effetti sull'ambiente devono essere valutati su tutte le componenti esaminate nell'analisi ambientale iniziale,¹⁴⁴ considerando anche gli impatti sociali, poiché parte rilevante e sicuramente irrinunciabile della valutazione ambientale (Saturnino, 2009).

L'analisi critica dei potenziali effetti ambientali, sociali ed economiche deve essere eseguita con cura (Verheem, 1992) per garantire che tutti i possibili problemi siano identificati con il giusto livello di valutazione (Von Seht, 1999).

L'utilizzo degli indicatori, in quest'attività è fondamentale, soprattutto perché permettono di fare delle stime di tipo quantitativo.¹⁴⁵ In questo senso bisogna trasformare gli indicatori fisici in una scala comune per poi valutare la significatività degli effetti, con una chiara esplicitazione dei criteri utilizzati (Bresso *et al*, 1990). Un metodo comunemente usato in sede di VIA, permette di trasformare gli indicatori in valori omogenei per mezzo di una scala comune di tipo numerico è utilizzare delle curve di trasformazione che permettono di passare rapidamente da una scala all'altra (Bresso *et al*, 1990). Altri metodi sono basati sulla costruzione di indici aggregati, quando per esempio si vogliono valutare l'evoluzione di un ecosistema o, in generale si debba tenere conto di molte variabili tra loro interrelate.

Per l'analisi degli effetti ambientali e degli effetti di piano, i metodi più usati sono ad hoc: checklist, matrici, sovrapposizione di carte tematiche (*Overlay-mapping*),¹⁴⁶ network, metodi quantitativi e modelli.

L'individuazione degli effetti del piano sull'ambiente da parte del pianificatore/valutatore, è fatta su ciascun'alternativa di piano proposta e consiste nell'analizzare singolarmente ogni

¹⁴⁴ Si ritiene di non dover escludere, come suggerito invece dalle LG, la valutazione degli effetti sulle componenti ambientali sistemi produttivi, mobilità e trasporto (Regione Sardegna, 2010, p. 38) poiché le ripercussioni delle azioni di piano su di esse potrebbero comportare ripercussione non trascurabili.

¹⁴⁵ Nei casi studio analizzati nel Capitolo precedente le valutazioni degli effetti erano perlopiù di tipo qualitativo, spesso troppo generali e poco accurate.

¹⁴⁶ Nella valutazione strategica del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Milano, l'*Overlay-mapping* è stata una delle tecniche utilizzate per la costruzione delle mappe di potenzialità, attraverso essa si è resa possibile la verifica di compatibilità e interazioni tra potenzialità del territorio e scelte progettuali di piano. Sulla base di caratteristiche intrinseche, estrinseche, ubicazionali e paesaggistiche del territorio si è scelto di lavorare su tre tematiche di potenzialità: conservazione, residenziale e produttiva.

azione riguardante il piano, in termini di effetti diretti, indiretti e cumulativi tramite l'uso degli indicatori (a partire da quelli che sono stati selezionati per l'analisi di contesto). La simulazione delle ricadute ambientali delle trasformazioni territoriali non è cosa semplice, ma al contrario molto complessa, con un fattore d'incertezza molto elevato.

Come per la scelta dei dati, anche per la valutazione degli effetti è molto importante prestare attenzione alla scala territoriale di studio, a seconda della quale i temi ambientali trattati possono avere caratteristiche differenti.

Anche l'analisi di coerenza interna, ovvero della coerenza tra obiettivi, strategie e azioni di un piano può essere considerata come una tecnica per la previsione e per la rappresentazione degli effetti (Pallone, 2004). Con l'analisi di coerenza interna si verifica l'esistenza di contraddizioni all'interno del piano, identificando obiettivi non dichiarati o non perseguiti oppure obiettivi conflittuali, evidenziando problematiche non emerse esplicitamente nelle fasi precedenti della valutazione.

Per l'analisi di coerenza interna è consigliato l'uso di matrici, come nel caso della figura 6.5.1_a, rappresentante la modalità seguita nel rapporto ambientale della VAS del Comune di Alghero (Comune di Alghero, 2010). Nello specifico, l'analisi di coerenza interna è svolta confrontando, con riferimento ad ogni obiettivo generale, ciascun obiettivo specifico (e le relative azioni) con gli obiettivi specifici corrispondenti ai restanti obiettivi generali ed individuando per ogni rapporto se vi è:

- congruenza: i due obiettivi specifici sono indirizzati verso il perseguimento degli stessi obiettivi di sostenibilità;
- neutralità: i due obiettivi specifici sono indirizzati verso obiettivi di sostenibilità diversi ma non confliggenti tra di loro;
- possibile criticità: i due obiettivi specifici potrebbero confliggere in relazione alle modalità di realizzazione degli interventi specifici.

	OS 3.5 Individuazione di nuove centralità territoriali	OS 3.6 Riorganizzazione dell'accessibilità e del sistema viario	OS 3.7 Riorganizzazione dell'aeroporto e del porto	OS 3.8 Potenziamento del trasporto pubblico
OS 1.1 Riconoscimento e valorizzazione del sistema degli habitat naturali	Neutralità	Possibile criticità	Neutralità	Neutralità
OS 1.2 Riconoscimento del sistema dei paesaggi	Possibile criticità	Possibile criticità	Possibile criticità	Neutralità

Figura 6.5.1_a. Analisi di coerenza interna. Fonte Rapporto Ambientale della VAS del PUC di Alghero

Nel caso di possibile criticità sarà pertanto necessario prefigurare azioni progettuali che, nel perseguire gli obiettivi specifici, prestino particolare attenzione alla salvaguardia dell'ambiente e dei paesaggi limitando il più possibile gli effetti sugli elementi naturali ed antropici che caratterizzano il territorio algherese e dai quali questo trae la propria principale risorsa.

Costruzione del programma di monitoraggio

L'ultima fase della redazione del rapporto ambientale è la redazione del piano di monitoraggio, la cui importanza sta nel feedback che permette il percorso a ritroso del processo. Il suo obiettivo è misurare in corso d'opera l'efficacia degli obiettivi e proporre eventuali azioni correttive per adeguare il piano in tempo reale alle dinamiche di evoluzione del territorio in esame. Il monitoraggio dunque non è solo una raccolta dei dati, ma una "valutazione della valutazione" e una verifica dei risultati emersi dalla VAS in sede di pianificazione (Penna, 2008). Inoltre, il processo di valutazione non si esaurisce all'atto dell'approvazione del piano, ma lo "accompagna" per tutta la sua vita utile, verificando gli effetti degli interventi realizzati e procedendo alla loro modifica nel caso di eventuali scostamenti dalle previsioni fatte in fase ex-ante (Calenda, 2008). Si tratta di una fase che, sulla scia dei principi di tutela ambientale si propone come soluzione per garantire e potenziare le "prestazioni di sostenibilità" di un piano, assumendo un ruolo fondamentale per accertare il successo della VAS (Penna, 2008).

L'introduzione del monitoraggio potrebbe consentire una maggiore flessibilità dei contenuti del piano e quindi una migliore adattabilità ai cambiamenti in atto sul territorio e costituire

una possibile soluzione per superare la mancanza di operatività che spesso è attribuita alle pratiche di pianificazione accusate di un'eccessiva rigidità delle previsioni (Gambino, 2001).

Il monitoraggio rappresenta, quindi, un aspetto sostanziale del carattere strategico della valutazione ambientale, trattandosi di una fase pro-attiva dalla quale trarre indicazioni per il progressivo riallineamento dei contenuti del piano agli obiettivi di protezione ambientale stabiliti, con azioni specifiche correttive.

La Direttiva comunitaria (art. 10 c. 1) obbliga gli Stati membri a monitorare gli effetti significativi conseguenti all'attuazione di piani al fine di individuarne tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e a essere in grado di adottare le misure correttive che si ritengono opportune. Secondo questa definizione, la Direttiva sembrerebbe enfatizzare la valutazione descrittiva degli effetti significativi dove la base di dati ha un ruolo importante nella definizione delle conseguenze; sul monitoraggio dell'efficacia del piano, della sua effettiva sostenibilità e della verifica del suo stato di attuazione la normativa non si pronuncia.¹⁴⁷

Si ritiene importante, definire nel programma di monitoraggio per ciascun obiettivo specifico di piano, degli indicatori che ne misurino l'attuazione e l'efficacia, come si è cercato di fare nel caso del rapporto ambientale della VAS del PUC di Alghero (Comune di Alghero, 2010), di cui si riporta in figura 6.5.1_a uno stralcio; in questo caso assieme agli indicatori di pressione e di stato sono stati individuati degli indicatori di risposta.¹⁴⁸

Obiettivo specifico	Indicatore	Unità di misura	Tipologia indicatore
OS 2.1 Riconoscimento delle identità del territorio antropizzato	Beni paesaggistici e identitari a rischio di degrado e compromissione	n	P
	Beni paesaggistici e identitari riconosciuti	n	S
	Estensione delle aree con presenza di elementi identitari riconosciuti	mq	R
	Progetti attuati su aree con presenza di elementi identitari riconosciuti	n	R
OS 2.2 Valorizzazione delle preesistenze archeologiche, architettoniche e delle aree minerarie	Beni storico-culturali a rischio di degrado e compromissione	n	P
	Beni storico-culturali riconosciuti	n	S
	Estensione degli ambiti territoriali con riconosciuti valori storico-culturali sottoposti a tutela	mq	S
	Progetti attuati su beni storico-culturali sottoposti a tutela	n	R

Figura 6.5.1_b. Definizione degli indicatori per il monitoraggio dell'azione di piano. Fonte: Rapporto ambientale della VAS del PUC di Alghero.

¹⁴⁷ Questa lettura della Direttiva è emersa anche dai casi studio esaminati, dove nei programmi di monitoraggio non si fa mai riferimento a modalità di verifica dell'attuazione e dell'efficacia del piano.

¹⁴⁸ Gli indicatori di risposta riassumono la capacità e l'efficienza delle azioni intraprese e per il conseguimento degli obiettivi assunti.

Altre indicazioni nella costruzione del monitoraggio sono (Mc Callun, 1987): i) pianificare preventivamente le attività necessarie, come e da chi deve essere fatto, coordinare le parti interessate e le attività svolte; ii) gestire le informazioni in modo che siano prodotte e rese disponibili; prevedere adeguate risorse, mantenere la affidabilità di coloro che sono implicati nel processo.

Rispetto al monitoraggio degli effetti ambientali, in linea generale il set di indicatori ambientali del programma di monitoraggio dovrebbe essere più snello rispetto a quelli individuati nell'analisi di contesto, in base agli aspetti ritenuti più importanti, ma allo stesso tempo si possono prevedere nuovi indicatori (Calenda, 2008).

Nella redazione di un programma di monitoraggio, il rischio che si corre, è che esso poi sia poco attuabile, per esempio a causa di indicatori non popolabili o di indicazioni non precise sulle attività necessarie, con il risultato di essere abbandonato dopo l'approvazione del piano. Elementi che incidono sulla operatività di un programma di monitoraggio sono la difficoltà nella raccolta dei dati (Baldizzone, 2006) e l'approccio metodologico seguito nella definizione degli indicatori; il confronto con gli *stakeholders* e soprattutto con i soggetti competenti in materia ambientale (anche in questa fase) è prezioso.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Nel caso della VAS del PUC di Alghero il confronto con i soggetti competenti in materia ambientale è stato fondamentale per la definizione degli indicatori, sia nell'analisi dello stato dell'ambiente, sia nella predisposizione del programma di monitoraggio.

Conclusioni

Si può affermare, sulla base di quanto emerso nella ricerca, che un modello di decisione pubblica fondato sull'approccio concettuale e metodologico della VAS può inserirsi in un più ampio modello di governance territoriale orientato al paradigma della sostenibilità. Quest'ultimo necessita, per diventare concreto, di essere trasformato in azioni, previo il raggiungimento di un equilibrio, dinamico, tra le scelte dei governi, delle comunità e dei gruppi (Hardy e Zdan, 1997). Equilibrio possibile, dunque, solo attraverso momenti decisionali caratterizzati da un maggior coordinamento tra i livelli di governo, dalla partecipazione consistente della collettività e dall'attenta valutazione di tutte le dimensioni della sostenibilità; in tal senso, la possibilità di dare concretezza al "miraggio" dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità dipende crucialmente dalla possibilità di attuare forme incisive di governo del territorio (Gambino, 2005).

Lo studio dei processi di governance territoriale, attivati negli ultimi anni in Sardegna, permette di fare essenzialmente due riflessioni, che rafforzano quanto appena evidenziato.

La prima riguarda la struttura del governo del territorio: forme gerarchiche e dirigistiche da parte dei governi regionali portano a modelli istituzionali, amministrativi e fisico-organizzativi difficilmente accettati e condivisi da parte dei livelli di governo sotto-ordinati e dalle comunità locali, perché incapaci di leggerne esigenze e aspettative. D'altronde, si ritiene importante porre l'accento sul fatto che è attribuita, al potere pubblico, la funzione di pianificazione proprio per soddisfare l'interesse generale della collettività rappresentata (Urbani, 2007).

L'esperienza del PPR in Sardegna ha mostrato come sia necessario inquadrare, in maniera condivisa e obiettiva, le problematiche e le potenzialità territoriali, piuttosto che puntare sulla forza prescrittiva delle disposizioni di un ente a discapito di altri attori istituzionali.

La seconda riflessione riguarda l'interpretazione del concetto di sostenibilità: fondare i piani su apprezzabili e innovativi principi basati su tale astrazione serve a poco se ad essi non corrispondono adeguati strumenti e risorse per la loro attuazione. Come visto nel capitolo quarto, l'assenza di un effettivo rapporto tra strumenti di tutela, valorizzazione e trasformazione ha indebolito sensibilmente, e in parte vanificato, la portata innovativa del PPR.

Non si può rendere concreta la sostenibilità delle scelte a livello pianificatorio attraverso un approccio esclusivamente vincolistico; un approccio di questo tipo non ha grandi possibilità di successo dal punto di vista operativo, poiché contempla solo la dimensione ambientale e non quella economica e sociale della sostenibilità.

Queste criticità sono dipese principalmente da tre elementi che hanno caratterizzato la formazione, l'attuazione e la revisione del PPR: la scarsa concertazione istituzionale, il mancato coinvolgimento delle comunità locali e la non integrazione tra indirizzi e prescrizioni del PPR con gli strumenti di governo del territorio e di settore, secondo quanto prescritto dall'art. 145 del D.lgs. 42/2004.

Un altro elemento che ha caratterizzato la formazione della prima stesura del PPR è stata la mancata applicazione della VAS. Rispetto a quanto emerso nei precedenti capitoli, e in particolare dall'ampia letteratura in merito (Sadler e Verheem, 1996; Partidário, 1996, 1999; Brown e Thérivel, 2000; Devuyst, 2001; Sadler, 2001; Fischer, 2002; Sheate et al., 2003), essa rappresenta, se correttamente applicata, uno strumento politico di governance territoriale, che permette, in modo partecipato e condiviso, di analizzare valori complessi per arrivare a definire delle azioni strategiche, attraverso l'utilizzo di approcci e strumenti integrati. In tal senso, si ritiene di poter affermare che, nella fase di formazione del PPR, una sua applicazione avrebbe potuto superare alcune delle criticità elencate, con particolare riferimento al coordinamento tra le pianificazioni, alla concertazione istituzionale e alla partecipazione delle comunità locali.

Nel Protocollo proposto nel capitolo sesto, si definiscono indirizzi per lo sviluppo delle singole attività di pianificazione, dove la VAS non è solo la verifica della compatibilità ambientale delle scelte, ma un supporto fondamentale per la costruzione delle stesse. In esso, per dirla con Khakee (1998), governance, pianificazione e valutazione, sono concetti inseparabili e nel quale la partecipazione di tutti i soggetti (soggetti competenti in materia ambientale, pubblico e pubblico interessato) diventa "infrastruttura immateriale dell'apprendimento" (Micelli, 2001) che dovrebbe ridurre o annullare la distanza tra chi elabora le scelte e chi ha il compito di attuarle (Mazzuccato, 2009).

Aspetti del Protocollo che si prestano ad un approfondimento nel proseguo della ricerca, sono le metodologie partecipative e la definizione di approcci scientifici valutativi che siano rigorosi ed efficaci, ma non eccessivamente dispendiosi per l'amministrazione precedente.

In particolare è necessario approfondire il processo di definizione delle alternative di piano.

Un altro aspetto che è interessante studiare è la scala più opportuna di applicazione della valutazione; ci sono infatti alcune tematiche (per esempio: scelte localizzative di rilievo, rete ecologica, problemi di accessibilità, servizi) nell'ambito della pianificazione che, per rilevanza e opportunità, ha senso trattare a una scala di livello sovracomunale; le motivazioni si possono riconoscere in una maggiore incisività e consapevolezza nella visione strategica del territorio, ed in una razionalizzazione delle pratiche di utilizzo delle risorse, anche economiche. I Comuni di piccole dimensioni, che sono in maggior numero, hanno, di fatto, ridotte disponibilità finanziarie da destinare alle valutazioni dei piani.

La verifica delle condizioni di sostenibilità ambientale di un territorio, intesa in termini di comparazione tra fabbisogni e disponibilità ambientale delle risorse, diventa più facile da comprendere e da valutare alla scala territoriale provinciale o sovracomunale, dove la VAS ha una maggiore capacità di incidere sulle singole azioni (Magoni, 2008). Queste considerazioni si ritiene abbiano una valenza significativa nonostante il tema della pianificazione intercomunale, seppur fortemente presente nel dibattito disciplinare come visto nei capitoli secondo e quarto, sia ancora marginale nella prassi e nella normativa vigente.

Appare, inoltre, interessante per il proseguo della ricerca, capire il potenziale ruolo della Provincia e delle Unioni di Comuni, nel realizzare opportunità per un'integrazione più efficace della VAS nel processo di pianificazione e di gestione dei piani di livello sovracomunale/intercomunale. Essendo, in Sardegna, la Provincia autorità competente per le VAS di valenza comunale e sub-provinciale, potrebbe, nell'esercizio delle sue competenze, valorizzare, tramite la VAS, il suo ruolo di coordinamento della pianificazione territoriale provinciale e di interazione con la pianificazione comunale.

In questo senso, la Provincia potrebbe farsi promotrice per l'attivazione di progetti integrati e, allo stesso tempo, potenziare la sua capacità di partecipare attivamente al governo del territorio, che, allo stato attuale, è talmente marginale da prospettare l'eliminazione.

Riferimenti bibliografici

Introduzione

Governa, F. (2004), “Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento,” *Rivista Geografica Italiana*, 1, pp. 1-27.

Mazzuccato, A. (2009), *La valorizzazione di Monte Pendice nei Colli Euganei: un caso-studio di approcci partecipativi alla gestione delle aree protette*, Tesi di Laurea, di cui è relatore Paola Gatto e correlatore Diego Gallo, Corso di studio di Scienze Forestali e Ambientali della Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Padova, documento disponibile in Internet all'indirizzo

http://tesi.cab.unipd.it/25180/1/Tesi_Alessandro_Mazzuccato.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

UNESCAP [United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific] (2007), *What is Good Governance?*, documento disponibile su internet all'indirizzo <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Zoppi, C., a cura di (2007), *Governance, Pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Gangemi, Roma.

Capitolo Primo

Beck, U., A. Giddens e S. Lash (1994), *Reflexive Modernization : Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press.

Bobbio, L. (2000), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma- Bari.

Cordini, G. (1997), *Diritto ambientale comparato*, CEDAM.

Davoudi, S. (1999), “Sostenibilità una nuova visione per il sistema britannico di pianificazione,” *Urbanistica*, 112, pp. 78-83.

Del Zotto, M. (1988), “I testimoni qualificati in sociologia,” in: A. Marradi, a cura di, *Costruire il dato*, Franco Angeli, Milano.

Dejeant-Pons, M. (2001), “La convention européenne du paysage- Florence, 20 Octobre 2000,” in: AA.AA., *Patrimoine et paysage culturels*, Editions Confluences, Paris.

Devuyst, D., L. Hens e W. de Lannoy (2001), *How Green is the City? Sustainability Assessment and the Management of Urban Environments* , Columbia University Press, New York.

Endrici, G. e C. Barbati (2005), *Territorialità positiva*, Società Editrice Il Mulino, Bologna.

Fracchia, F. (2009), “Sviluppo sostenibile dalla teoria alla pratica quotidiana,” *Conoscere per operare. Lo sviluppo sostenibile e i cittadini attivi*, editoriale disponibile sul sito Internet http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1576&Itemid=164 [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Fusco Girard, L. e P. Nijkamp (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Milano, Angeli.

Gambino, R. (2005), “Prefazione” in: F. Minucci, a cura di, *L'evoluzione del governo del territorio e della ambiente*, UTET Libreria, Torino.

Hardy, P. e T. Zdan (1997), “Assessing Sustainable Development. Principles in Practice,” *International Institute for Sustainable Development*, Winnipeg.

Imperio, M. (2008), “Democrazia partecipativa per la governance urbana: i laboratori di ricerca e progettazione sociale,” in: C. Zoppi, a cura di, *Governance, pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Gangemi, Roma.

Iovino, S. (2004), *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica, società*, Carocci, Roma.

Mininni, M. e A. Migliaccio (2011), “Sostenibilità e ambiente” in: in Todros A., Vitale Brovarone E., a cura di, *Abitare L'Italia. Territori economie e disuguaglianze*, Torino, Società Italiana degli Urbanisti.

Minucci, F., a cura di (2005), *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente. Dalla logica dei comandi alle logiche condivise*, UTET Libreria (ITA), Torino.

Mongardini, C. (1984), *La conoscenza sociologica vol. 3*, ECIG.

Pallone, E. (2004), *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: una integrazione possibile. Esperienze ricerca e prospettive per l'evoluzione degli strumenti urbanistici*, Tesi di Dottorato, di cui è coordinatore Gianluigi Nigro, Dottorato di Ricerca in pianificazione territoriale e urbana - Dipartimento Interateneo di pianificazione territoriale e urbanistica, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://padis.uniroma1.it/bitstream/10805/726/1/EsterPallone125.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Partidário, M.R. (1996), "Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice", *Environmental Impact Assessment Review*, 16, pp. 31-55.

Partidário, M.R. (1999), "Strategic Environmental Assessment. Principles and Potential," in: Petts, J., *Handbook on Environmental Impact Assessment*, Blackwell, London.

Partidário, M.R. (2000), "Elements of an SEA Framework. Improving the Added-Value of SEA," *Environmental Impact Assessment Review*, 20, pp. 647-663.

Raffestin, C. (1981), *Per una geografia del potere*, Milano, Unicopli.

Sack, R.D. (1986), *Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge University Press, Cambridge.

Capitolo Secondo

Bagnasco, A. e P. Le Galès (1997), *Villes en Europe*, éditions La Decouverte, Paris.

Comitato delle Regioni - Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'UE (2009), Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello, 80a sessione plenaria 17 e 18 giugno 2009.

Commissione Delle Comunità Europee (2001), *La Governance Europea - Un Libro Bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001, COM(2001) 428 definitivo/2.

De Varine, H. (2002), *Le racines du futur*, Asdic, Chalon sur Saone.

Forester, J. (1998), *Pianificazione e potere*, Dedalo, Bari.

Governa, F. (2004), "Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento," *Rivista Geografica Italiana*, vol. 1, pp. 1-27.

Minucci, F., a cura di (2005), *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente. Dalla logica dei comandi alle logiche condivise*, UTET Libreria (ITA), Torino.

Salzano, E. (2008), *Livelli di pianificazione e livelli di governo*, documento disponibili su Internet all'indirizzo <http://eddyburg.it/article/articleview/7063/0/15/> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Thérivel, R. (2008), *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthscan, London.

UNESCAP [United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific] (2007), *What is Good Governance?*, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Vedelago, F. (2002), "L'integrazione sociale come sfida della governance delle città," *Animazione sociale*, n. 3, marzo, pp. 10-16.

Capitolo Terzo

Brambilla, P. (2011), "Valutazione ambientale strategica", *Greenlex*, numero di febbraio 2011, disponibile sul sito internet <http://www.greenlex.it/content/primopiano.php?id=495> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

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

Brown, A. e R. Thérivel (2000), "Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology," *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, pp. 183-189.

Cecchetti, P. (2009), "Il principio di prevenzione e integrazione nella VAS," *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/CECCHETTI-.pdf
[ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Commissione Europea, Relazione della Commissione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla Valutazione ambientale strategica, 14 settembre 2009, Gazzetta ufficiale della Comunità Europea del 26 ottobre 2009 (COM/2009/469).

Dalal-Clayton e B. Sadler (2005), *Strategic Environmental Assessment, a source book and reference guide to international experience*, Earthscan, London, Great Britain.

Davoudi, S. (2003), "La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità," *Urbanistica*, 55(120), pp. 119-129.

Flori, M. (2010), "Pianificazione territoriale e urbanistica sostenibile: una rassegna critica introduttiva," in: F. Ferlaino, a cura di, *Strumenti per la valutazione ambientale della città e del territorio*, Associazione Italiana Scienze Regionali, Franco Angeli.

Fortlage, C.A (1990), *Environmental assessment: a practical guide*, Gower, Aldershot.

Heinelt, H., T. Malek, N. Staeck e A.E. Toller (2001), "Environmental Policy: The European Union and a Paradigm Shift," in: H. Heinelt, T. Malek, R. Smith, e A.E. Toller, a cura di, *European Union Environment Policy and New Forms of Governance*, Ashgate, Aldershot, UK.

INU Gruppo di studio VAS (2006), Lettura critica del recepimento della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D.lgs. 152/2006, recante "Norme in materia ambientale," disponibile su Internet all'indirizzo http://www.inu.it/commissioniegruppi/gruppi_studio/vas.html [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Kørnø, L. e W. Thissen (2000), "Rationality in Decision- and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment," *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, pp. 191- 200.

O'Riordan, T. e R. K. Turner (1983), "An annotated Reader in Environmental Planning and Management," *Urban and Regional Planning Series*, Volume 30. Pergamon Press. Oxford.

Pallone, E. (2004), *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: una integrazione possibile. Esperienze ricerca e prospettive per l'evoluzione degli strumenti*

urbanistici, Tesi di Dottorato, di cui è coordinatore Gianluigi Nigro, Dottorato di Ricerca in pianificazione territoriale e urbana - Dipartimento Interateneo di pianificazione territoriale e urbanistica, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://padis.uniroma1.it/bitstream/10805/726/1/EsterPallone125.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Parlamento Europeo e Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, Gazzetta ufficiale della Comunità Europea del 21 luglio 2001 (EC(2001)).

Partidario, M. R. (1996), "Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice," *Environmental Impact Assessment Review*, 16, pp. 31-55.

Partidario, M. R. (2000), "Elements of an SEA framework – improving the added value of SEA," *Environmental Impact Assessment Review*, 20, pp. 647-663.

Partidário, M.R. (2001), "Environmental and Sustainability Assessment – Old Stories or New Challenges in Evaluation in Planning", in H. Voogd, a cura di, *Recent Developments in Evaluation in Spatial, Infrastructure and Environmental Planning*, Geo Pers, Groningen.

Provincia Autonoma di Trento e Bolzano (2008), Legge provinciale del 4 marzo 2008 n. 1, "Pianificazione urbanistica e governo del territorio della Provincia Autonoma di Trento e Bolzano."

Regione Autonoma della Sardegna (2010), Assessorato della Difesa dell'Ambiente di concerto con Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica, Linee Guida per la Valutazione ambientale dei Piani urbanistici comunali, Delibera Assessoriale n. 44/51 del 14 dicembre 2010 disponibile su Internet all'indirizzo http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20110110133634.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Emilia Romagna (2000), Legge Regionale del 23 marzo 2000 n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e uso del territorio."

Regione Lombardia (2010), Deliberazione di Giunta Regionale n. 9/761 del 10 novembre 2010 - Modelli metodologici e altri allegati vigenti per la VAS, disponibile su Internet

all'indirizzo

http://www.cartografia.regione.lombardia.it/sivas/jsp/normative/normativa.jsf?titolo=regional&idTipoNormativa=4&directory=leggi_regionali [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Marche (2010), Delibera della Giunta Regionale del 21 Dicembre 2010 - "Aggiornamento delle linee guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica di cui alla DGR 1400/2008 e adeguamento al D. Lgs 152/2006 così come modificato dal D. Lgs 128/2010," disponibili all'indirizzo

<http://www.ambiente.regione.marche.it/Ambiente/Valutazioneautorizzazioni/ValutazioneAmbientaleStrategica.aspx> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Toscana, Legge Regionale del 3 gennaio 2005 n. 1, "Norme per il governo del territorio."

Sadler, B. e R. Verheem (1996), *Strategic Environmental Assessment – Status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague.*

Sadler, B. (2001), "A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice", in: J. Dusik, a cura di, proceedings of International Workshop on *Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment*, The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, Szentendre.

Thérivel, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heany e D. Pritchard (1992), *Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London.

Trombino, G. (2009), "La VAS in Sicilia", Convegno Nazionale *VAS in Italia: prospettive e criticità*, Roma 26 novembre 2009, disponibile su Internet all'indirizzo http://www.inu.it/attivita_inu/download/Convegno_VAS_2009/Materiali/TROMBINO.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

US Congress (1969), *NEPA National Environmental Policy Act*, P.L. 91-190, 31 Dicembre 1969. Washington, DC.

Zoppi, C.,(2009), "VAS di piani urbanistici comunali in adeguamento al Piano paesaggistico regionale," *Convegno Nazionale VAS in Italia: prospettive e criticità*, Roma 26 novembre 2009, disponibile su Internet all'indirizzo

http://www.inu.it/attivita_inu/download/Convegno_VAS_2009/Materiali/ZOPPI.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Capitolo Quarto

Bitti, S. (2008), “Il Piano Paesaggistico della Sardegna: problematiche, sfide e opportunità”, *Urbanistica informazioni*, 219, p. 43.

Calledda, G., M.S. Cau, S. Lai, L. Poddie, D. Zedda e C. Zoppi (2006), “La pianificazione del territorio in Sardegna durante gli anni novanta: l’esperienza, negativa, dei piani territoriali paesistici,” *Un modello partecipativo per la pianificazione comunale - Definizione di un modello complessivo per la valutazione strategica delle decisioni della pianificazione urbana fondato sul riconoscimento delle istanze e delle aspettative delle comunità locali*, lavoro redatto nell’ambito di un programma di ricerca di rilevante interesse nazionale 2005 (sviluppo del programma dal 2006 al 2008), documento disponibile su Internet all’indirizzo <http://www.Pianosardegna.it/gruppoDiRicerca.aspx> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Calvani, A. (2000), *Elementi di didattica*, Carrocci, Roma.

Coggi, C. e P. Ricchiardi (2005), *Progettare la ricerca empirica in educazione*, Carocci, Roma.

De Martin, G.C. (2010), *Le Province istituzioni costitutive della Repubblica essenziali per la nuova amministrazione locale*, documento disponibile in Internet all’indirizzo http://www.provincia.pisa.it/uploads/2010_09_20_13_32_08.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Ercolini, M., E. Morelli e C. Natali (2010), “Il Piano paesaggistico tra innovazioni e sfide”, *La pianificazione paesaggistica delle Regioni*, Rivista ricerche per la progettazione del paesaggio, Dottorato di Ricerca in Progettazione Paesistica I Facoltà di Architettura I Università degli Studi di Firenze, gennaio-giugno 2010, disponibili su Internet all’indirizzo http://www.unifi.it/ri-vista/13ri/pdf/13R_Morelli-Ercolini-Natali-2.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Fortini, M. (2000), *Linee guida metodologiche per rilevazioni statistiche - Nozioni metodologiche di base e pratiche consigliate per rilevazioni statistiche dirette o basate su*

fonti amministrative, documento disponibile in Internet all'indirizzo <http://www3.istat.it/strumenti/metodi/lineeguida.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Mantovani, S e E. Gattico (1998), *La ricerca sul campo in educazione, i metodi quantitativi*, Mondatori.

McHarg Ian, L. (1981), "Human Ecological Planning at Pennsylvania," *Landocumento di scopingcape Planning*, 8.

Nigro, G. (2000), "Paesaggio e ambiente: politiche di piano e cooperazione interistituzionale," in: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Lavori Preparatori, Roma, Gangemi, p. 177.

Pompilio, M. (2009), *L'attività di pianificazione delle province una risorsa del territorio*, Intervento organizzato dalla provincia di Teramo il 16 aprile 2009 e dal gruppo INU sulla pianificazione provinciale, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.inu.it/blog/pian_prov/wp-content/uploads/2009/06/intervento_teramo_16aprile09p.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Raffestin, C. (1986), "Punti di riferimento per una teoria della territorialità umana", in C. Copeta, a cura di, *Esistere ed abitare*, Milano, Angeli.

Regione Sardegna (2006), *Piano Paesaggistico Regionale: Relazione tecnica*, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.sardegнатerritorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Sardegna (2006), *Piano Paesaggistico Regionale: Norme tecniche di attuazione*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_22_20060911101100.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Sardegna (2011), *Valutazione ambientale strategica della revisione del Piano Paesaggistico Regionale: Documento di scoping*, documento presentato pubblicamente durante l'incontro di scoping che si è tenuto il 27 aprile 2011 presso la Biblioteca regionale a Cagliari.

Urbani, P. (2004), “La pianificazione paesaggistica - Il Piano paesaggistico come strumento di disciplina del valore paesaggistico,” *Società toscana degli avvocati amministrativisti - La disciplina del paesaggio nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Firenze 1 luglio 2004, documento disponibile su internet al sito http://www.astrid-online.it/Gli-osserv/llpp/RelazUrbani_La-pianificazione-paesag.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Capitolo Quinto

Caratti, P. e R. Tarquini (2002), *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://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cts=1331229675400&sqi=2&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.estig.ipbeja.pt%2F~ac_direito%2Fcaratti.doc&ei=6fNYT7eKKdHQ4QTixqWtDw&usg=AFQjCNEhrfcwEdEyDsdtPnFRsW8QoVOhEQ&sig2=lmJ6qqgh0-OLqQMSayH7Wg [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Alghero (2010), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Documento di scoping*, documento presentato pubblicamente dal Comune di Alghero durante l’incontro di scoping della VAS del PUC di Alghero in adeguamento al Piano paesaggistico regionale tenutosi presso il Comune di Alghero il 21 Gennaio 2010.

Comune di Alghero (2010), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Rapporto ambientale*, documento presentato pubblicamente dal Comune di Alghero durante l’incontro di presentazione del PUC e della VAS di Alghero in adeguamento al Piano paesaggistico regionale tenutosi presso il Comune di Alghero il 15 luglio 2010 e disponibile su Internet all’indirizzo http://88.58.112.249/portale_puc/puc/elaborati-del-piano/C%20-%20valutazione-ambientale-strategica-v.a.s. [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Arborea (2008), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Documento di scoping*, documento disponibile su Internet all’indirizzo http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cts=1331229574293&sqi=2&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.arborea.or.it%2Findex.aspx%3Fm%3D81%26f%3D3%26idf%3D724&ei=g_NYT77wH6f34QSSkLTLdw&usg=AFQjCNGAeUUJGaCmKcHB2f8I5_1t3ENX4w&sig2=0_fE5t9ilq7I5HS6w9v6pg [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Arborea (2008), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cts=1331229361312&sqi=2&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.arborea.or.it%2Findex.aspx%3Fm%3D81%26f%3D3%26idf%3D645&ei=sPJYT8KVJeio4gTnnoTXDw&usg=AFQjCNEfay1ICGDWnJFR9a8cZDZuSrxuQ&sig2=QkOBcIV_EuTOn-s3pca0kg [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Badesi (2009), *Piano urbanistico comunale - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://78.110.185.34/badesi/include/mostra_foto_allegato.php?servizio_egov=sa&idtesto=5 [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Carbonia (2009), *Piano urbanistico comunale - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.carbonia.ci.it/urbiportal/content/it_IT/395.html [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Elini (2009), *Adeguamento del Piano Urbanistico Comunale alla pianificazione paesaggistica e Piano Particolareggiato per il Recupero e la Riqualificazione dell'ambito urbano - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.provinciaogliastra.gov.it/provincia/attachments/article/772/Rapporto%20Ambientale%20Elini.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Oristano (2009), *Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.oristano.it/PUC/E12-VAS/E12_Rapporto_Ambientale.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Posada (2008), *Nuovo Piano Urbanistico Comunale - Valutazione ambientale strategica: Documento di scoping*, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.comune.posada.nu.it/cominfo/news/news.asp?id=13> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Posada (2008), *Nuovo Piano Urbanistico Comunale - Valutazione Ambientale Strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo:

<http://www.comune.posada.nu.it/cominfo/avvisi/avviso.asp?id=24> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Sestu (2008), *Piano urbanistico comunale- Studio di Valutazione ambientale strategica*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.sestu.ca.it/japse/resources/cms/documents/relazione_vas_finale.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Simaxis (2008), *Valutazione ambientale strategica del Piano Urbanistico Comunale di Simaxis: Documento di scoping*, documento disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.comune.simaxis.or.it/modules.php?modulo=mkDownloads&idfile=51> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Simaxis (2008), *Valutazione ambientale strategica del Piano Urbanistico Comunale di Simaxis: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.comune.simaxis.or.it/themes/comune.simaxis.or.it/uploads/mkDownloads/files/Modulistica/territorio/05-rapporto%20ambientale.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Stintino (2010), *Valutazione ambientale strategica del Piano Urbanistico Comunale: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.comune.stintino.ss.it/docs/atti/39/VAS_rapporto_ambientale_Stintino.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Tortoli (2010), *Piano urbanistico comunale - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale*, documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comuneditortoli.it/sito_puc/public/allegati_contenuti/375357538_Rapporto_Ambientale.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Mondini, G. e S. Norberti (2008), *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.internet.it/aisre/minisito/CD2008/cd_rom/Paper/Mondini.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Karrer, F. (2004), *Panoramica delle leggi europee, nazionali e regionali sul governo del territorio. Lo strumento della VAS: la Direttiva europea 42/01/CE*, contributo presentato al

Convegno *La Nuova Legge urbanistica regionale n.11 del 23 Aprile 2004 «Norme per il governo del territorio»*, organizzato dalla Provincia di Padova il 24 Novembre 2004 presso la Banca dei Colli Euganei a Lozzo Atestino (PD), documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.provincia.padova.it/urbanistica/convegno24-11-2004/francesco_karrer.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Regione Autonoma della Sardegna (2010), Assessorato della Difesa dell'Ambiente di concerto con Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica, Linee Guida per la Valutazione ambientale dei Piani urbanistici comunali, Delibera Assessoriale n. 44/51 del 14 dicembre 2010 disponibile su Internet all'indirizzo http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20110110133634.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Tarquini, R. (2001), *La Valutazione Ambientale Strategica di Politiche, Piani e Programmi*, tesi di stage X corso SEU per esperti in Diritto, Politiche ed Economia dell'Unione Europea, documento disponibile in Internet all'indirizzo http://www.seu.regione.umbria.it/resources/Risorse/tesi_tarquini_riccardo.pdf [ultimo accesso 01 marzo 2012].

Zoppi C. e S. Lai (2008). *Problematiche partecipative e conflitti nella definizione e nell'attuazione del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna*, 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, disponibile all'indirizzo Internet: http://www.internet.it/aisre/minisito/CD2010/pendrive/Paper/Zoppi2_Aisre_2010.pdf, [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Zoppi, C. (2010), *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.internet.it/aisre/minisito/CD2008/cd_rom/Paper/Zoppi.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Capitolo Sesto

Baldizzone, G. (2006), *La Valutazione ambientale strategica dei Piani urbanistici e territoriali*, contributo presentato al Seminario del Programma Empowerment organizzato dal FORMEZ, Centro di competenza Strumenti e Politiche per la Sostenibilità Ambientale, e dal Centro VIA Italia, presso la sede del FORMEZ di Arco Felice di Pozzuoli (NA), il 5 ed il 6 Luglio 2006, documento disponibile su Internet all'indirizzo [http://db.formez.it/fontinor.nsf/bb05f9ea5aa422dbc1256a930025c290/3BC691C1BD6C6303C12571A00034A8CE/\\$file/La%20Valutazione%20Ambientale%20Strategica%20di%20piani%20urbanistici%20comunali%20%28PUC%29.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/bb05f9ea5aa422dbc1256a930025c290/3BC691C1BD6C6303C12571A00034A8CE/$file/La%20Valutazione%20Ambientale%20Strategica%20di%20piani%20urbanistici%20comunali%20%28PUC%29.pdf) [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Baldizzone, G. (2010), *Il processo integrato PGT VAS, PGT di Lecco*, convegno di presentazione del piano ricognitivo e conoscitivo del Palazzo Del Commercio del 21 gennaio 2010, disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.comune.lecco.it/resources/docinf/N12665687b27124917f4/N12665687b27124917f4/VasDocumentoScoping.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Beria, P. (2005), *Il ruolo e gli strumenti della valutazione – Analisi Costi Benefici e analisi multicriteria per la valutazione di progetti e politiche*, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.traspol.polimi.it/documenti/Beria%20-%20Valutazione.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Bertin, G. (1994), “Un modello di valutazione basato sul giudizio degli esperti” in: C. Bezzi e M. Scettri, a cura di, *La valutazione come ricerca e come intervento*, supplemento al n. 14-15 di *Sociologia e professione*.

Bezzi, C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.

Bovina, L. (1998), “I focus group. Storia, applicabilità, tecnica,” in: C. Bezzi, a cura di, *Valutazione 1998*, Giada, Perugia.

Bresso, M., R. Russo e A. Zeppetella (1990), *Analisi dei progetti e valutazione d'impatto ambientale*, Franco Angeli, Milano.

Bussi, F. (2002), *Progettazione e valutazione di progetti con il Quadro Logico*, documento disponibili su Internet all'indirizzo

http://db.formez.it/guideutili.nsf/20c63aa0efc150bdc12570bd002a765c/a31f3d13f24d0349c12570bc0036d103/Testo/M3/Bussi_Quadro%2520Logico.pdf?OpenElement [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Calenda, C. (2008), *La misura della sostenibilità alla scala provinciale attraverso la Valutazione ambientale strategica. Una proposta di metodo*, Tesi di Dottorato, di cui è tutor Giuseppe Mazzeo e coordinatore B. Montella, Dottorato di Ricerca in Ingegneria dei sistemi idraulici, di trasporto e territoriali della Facoltà di Ingegneria – Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio dell'Università degli studi di Napoli, documento disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.fedoa.unina.it/3264/> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Camillo, A. e F. Minucci, a cura di (2008), *Le nuove leggi urbanistiche regionali*, Città studi, Novara.

Carver, S. (2001), "Guest Editoriale," *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 28 (6), pp. 803-804.

Carver, S. (2003), "The Future of Participatory Approaches Using Geographic Information: Developing a Research Agenda for the 21 st Century," *URISA Journal*, 15 (APA I), pp. 61-71.

Carver, S., A. Evans, R. Kingston e I. Turton (2001), "Public Participation, GIS and Cyberdemocracy: Evaluating On-line Spatial Decision Support Systems," *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 28 (6), pp. 803-804.

Cerreta, M., L. Fusco Girdard e P. De Toro (2008), "La VAS del PUC di San Marco dei Cavoti: una sperimentazione in corso" in: L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, a cura di, *La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*, Ed. Le Penseur, Brienza.

Cerreta, M. e P. De Toro (2011), *La Valutazione Ambientale Strategica per il PUC di Cava de' Tirreni*, documento disponibile su Internet http://www.parcodelconero.com/ente_parco/images/stories/pdf/CORSO%20VAS/24%20giugno%20bis/Cerreta_DeToro_2.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Alghero (2010), *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale: Rapporto ambientale*, documento presentato pubblicamente dal Comune di Alghero durante l'incontro di presentazione del PUC e della VAS di Alghero in adeguamento

al Piano paesaggistico regionale tenutosi presso il Comune di Alghero il 15 luglio 2010 e disponibile su Internet all'indirizzo http://88.58.112.249/portale_puc/puc/elaborati-del-piano/C%20-%20valutazione-ambientale-strategica-v.a.s. [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Comune di Capoterra (2007), *Piano Strategico del Comune di Capoterra: Allegato B – Report della partecipazione*, documento disponibile su Internet http://www.comune.capoterra.ca.it/index.php?option=com_content&task=category§ionid=8&id=162&Itemid=219 [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Corrao, S. (2000), *Il focus group*, Franco Angeli, Milano.

Craig, W.J., T.M. Harris e D. Weiner (2002), “Community Participation and Geographic Information Systems,” in: W.J. Craig, T.M. Harris e D. Weiner, a cura di, *Community Participation and Geographic Information Systems*, Taylor and Francis, Londra.

Craglia, M. e H. Onsrud (2003), “Workshop on Access to Geographic Information and Participatory Approaches in Using Geographic Information: Report of Meeting and Research Agenda,” *URISA Journal*, 15(APA II), pp. 9-15.

De Luzenberger, G. (2004), Breve guida all'utilizzo della metodologia EASW, Quaderni di facilitazione, Scuola superiore di facilitazione, documento disponibile su Internet all'indirizzo [http://db.formez.it/fontinor.nsf/0/B092368E8498E4F2C125709D0045633C/\\$file/SSF%20-%20Quaderni%20di%20facilitazione%20-%20G%20deluzzenberger%20-%20Breve%20guida%20EASW.pdf](http://db.formez.it/fontinor.nsf/0/B092368E8498E4F2C125709D0045633C/$file/SSF%20-%20Quaderni%20di%20facilitazione%20-%20G%20deluzzenberger%20-%20Breve%20guida%20EASW.pdf) [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

De Man, E. (2003), “Cultural and Institutional Conditions for using Geographic Information; Access and Participation,” *URISA Journal*, 15(APA I), pp. 29-33.

De Marchi B. (1999), “Data Collection and Data Creation”, *Advanced Course in Decision Tools and Processes for Integrated Environmental Assessment*, Università Autonoma di Barcellona, 20 Settembre – 1 Ottobre.

Duinker, P.N. e L.A Greig (2007), “Scenario analysis in environmental impact assessment: Improving explorations of the future,” *Environmental Impact Assessment Review*, 27, pp. 206–219.

Fabietti, V. e S. Carbonara (2007), “Verso la definizione di un protocollo VAS”, *Urbanistica*,

132, pp. 74-79.

Gambino, R. (2001), "La dimensione dell'area vasta nelle pratiche di pianificazione del territorio", *Urbanistica Dossier*, 34, pp. 6-14.

Krueger, R.A. (1994), *Focus groups. A practical Guide for Applied Research*, Sage, Thousand Oaks.

Lai, S., D. Zedda e C. Zoppi (2008), "Partecipazione e valutazione ambientale: metodi e strumenti per l'attuazione del PPR in Sardegna," in: L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, a cura di, *La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*, Ed. Le Penseur, Brienza.

Laniado, E. (2010), "Strumenti di valutazione degli scenari", *Environment - Ambiente e territorio in Valle d'Aosta*, 47, rivista online disponibile all'indirizzo <http://www.regione.vda.it/gestione/riviweb/templates/aspx/environnement.aspx?pkArt=1247> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Linee Guida Enplan, disponibili su Internet all'indirizzo <http://www.interreg-enplan.org/guida/index.htm> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Magoni, M. (2008), "La VAS di piani: i casi dei PTCP di Cremona e del PRG di Madesimo," in: L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, a cura di, *La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*, Ed. Le Penseur, Brienza.

Mc Callun, D.R. (2005), "Follow up to Environmental impact assessment: learning from the Canadian government experience," *Environmentale Monitoring and Assessment*, 23, pp. 175-181.

McCall, M.K. (2003), "Seeking good governance in participatory-GIS: A review of processes and governance dimensions in applying GIS to participatory spatial planning," *Habitat International*, 27, pp. 549-73.

Merrick, M. (2003), "Reflection on PPGIS: A view from the Trenches," *URISA Journal*, 15(APA II), pp. 33-39.

Obermeyer, N.J. (1998), "The Evolution of Public Participation GIS," *Cartography & Geographic Information System*, 25(2), pp. 89-94.

Pallone, E. (2004), *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: una integrazione possibile. Esperienze ricerca e prospettive per l'evoluzione degli strumenti urbanistici*, Tesi di Dottorato, di cui è coordinatore Gianluigi Nigro, Dottorato di Ricerca in pianificazione territoriale e urbana - Dipartimento Interateneo di pianificazione territoriale e urbanistica, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://padis.uniroma1.it/bitstream/10805/726/1/EsterPallone125.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Penna, A. (2008), "Criteri ed indirizzi per la predisposizione del monitoraggio nella VAS," in: L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, a cura di, *La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*, Ed. Le Penseur, Brienza

Peng, Z.R. (2001), "Internet GIS for Public Participation," *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28 (6), pp. 889-906.

Provincia di Benevento (2010), Piano territoriale di coordinamento provinciale - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale, documenti disponibili su Internet all'indirizzo http://www.sannioeuropa.com/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57#VAS [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Provincia di Milano (2002), La Valutazione strategica del Piano territoriale di coordinamento provinciale – Documento di sintesi, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.provincia.padova.it/urbanistica/convegno31-3-2003/Pompilio.pdf> [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Provincia di Sassari (2006), Piano territoriale di coordinamento provinciale: Ecologie, documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.provincia.sassari.it/it/cartografia.wp> [ultimo accesso: 01 marzo 2012]

Regione Autonoma della Sardegna (2010), Assessorato della Difesa dell'Ambiente di concerto con Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica, Linee Guida per la Valutazione ambientale dei Piani urbanistici comunali, Delibera Assessoriale n. 44/51 del 14 dicembre 2010 disponibile su Internet all'indirizzo http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20110110133634.pdf [ultimo accesso: 01 marzo 2012].

Saturnino, A. (2009), "Impatti e indicatori sociali: un'introduzione," *Valutazione ambientale*, 16, pp. 29-35.

Tulloch, D.L. e T. Shapiro (2003), "The Intersection of Data Access and Public Participation: Impacting GIS Users' Success?," *URISA Journal*, 15(APA II), pp. 55-60.

Stagi, L. (2000), "Il *focus group* come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità," *Rassegna italiana di valutazione*, 20, p. 71.

Verheem, R. (1992) *Environmental assessment at the strategic level in the Netherlands*, *Project Appraisal*, 7(3), pp.150-156.

Voogd, H. (1983), *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, Pion Ltd, London.

Von Seht, H. (1999) *Requirements of a comprehensive strategic environmental assessment system*. *Landscape and Urban Planning*, 45, pp.1-14.

Zoppi, C., a cura di (2007), *Governance, Pianificazione e valutazione strategica. Sviluppo sostenibile e governance nella pianificazione urbanistica*, Gangemi, Roma.

Conclusioni

Brown, A. e R. Théritel (2000), "Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology", *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, pp. 183-189.

Devuyst, D. (2001), "Linking Impact Assessment with Sustainable Development and the Introduction of Strategic Environmental Assessment", in: D. Devuyst, L. Hens e W. de Lannoy, a cura di, *How Green is the City? Sustainability Assessment and the Management of Urban Environments*, Columbia University Press, New York.

Fischer, T.B. (2002), "Towards a more Systematic Approach to Policy, Plan and Programme Environmental Assessment – Some Evidence from Europe", in: S. Marsden e S. Dovers, a cura di, *SEA in Australasia*, Sydney Place Federation Press, Sydney.

Gambino, R. (2005), "Prefazione," in: F. Minucci, a cura di, *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente*, UTET Libreria, TORINO.

Hardy, P. e T. Zdan (1997), "Assessing Sustainable Development. Principles in Practice," *International Institute for Sustainable Development*, Winnipeg.

Khakee, A. (1998), "Evaluation and Planning. Inseparable Concepts," *Town Planning Review* 69(4), pp. 359-74.

Magoni, M. (2008), "La VAS di piani: i casi dei PTCP di Cremona e del PRG di Madesimo," in: L. Colombo, S. Losco e C. Pacella, a cura di, *La valutazione ambientale dei piani e dei progetti*, Ed. Le Penseur, Brienza.

Mazzuccato, A. (2009), *La valorizzazione di Monte Pendice nei Colli Euganei: un caso-studio di approcci partecipativi alla gestione delle aree protette*, Tesi di Laurea, di cui è relatore Paola Gatto e correlatore Diego Gallo, Corso di studio di Scienze Forestali e Ambientali della Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Padova, documento disponibile in Internet all'indirizzo http://tesi.cab.unipd.it/25180/1/Tesi_Alessandro_Mazzuccato.pdf [ultimo accesso: 08 marzo 2012].

Micelli, E. (2001), "Temi e strumenti della valutazione in urbanistica," in: N. Stame, a cura di, *Valutazione 2001*, Milano, F. Angeli.

Partidario, M. R. (1996), "Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice," *Environmental Impact Assessment Review*, 16, pp. 31-55.

Partidário, M.R. (1999), "Strategic Environmental Assessment – Principles and Potential," in: J. Petts, a cura di, *Handbook on Environmental Impact Assessment*, Blackwell, London.

Sheate, W., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschermann, J. Palerm e U. Steen (2003), "Integrating the Environment into Strategic Decision-Making: Conceptualizing Policy SEA," *European Environment*, 13, pp. 1-18.

Sadler, B. e R. Verheem (1996), *Strategic Environmental Assessment – Status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment*, The Hague.

Urbani, P. (2007), "La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà," *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 4.