

PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DEI FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI.
COME IL CONCETTO DI SVILUPPO SOSTENIBILE DIVENTA PRINCIPIO “ORIZZONTALE”
NELLA PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE SARDEGNA

ANDREA DESSY¹, LUIGI MORO², CHETI PIRA³, SANDRO SANNA⁴, ROBERTO VACCA⁵

SOMMARIO

La crescita sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva, è una delle priorità della Strategia “Europa 2020” che punta a rilanciare l'economia dell'Unione Europea nei prossimi anni. I Regolamenti disciplinanti la programmazione e l'uso dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il periodo 2014-2020, nel definire le modalità con cui gli stessi Fondi devono contribuire all'attuazione della strategia Europa 2020, inseriscono lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione Europea, tra i principi orizzontali di cui tener conto inderogabilmente nella preparazione e nell'attuazione dei programmi operativi. Il contributo discute in termini critici come tali indicazioni date a livello europeo sono state recepite nell'ambito della programmazione della Regione Sardegna che per il periodo 2014-2020 ha scelto di adottare un approccio strategico unitario.

1. Il concetto di sostenibilità a livello comunitario

La definizione classica di “sviluppo sostenibile”⁶ data dal Rapporto Brundtland⁷, che si poneva come obiettivo salvaguardare le risorse naturali per le future generazioni, sembra oggi superata. Infatti

¹ Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato Difesa dell'Ambiente

² Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di programmazione

³ ECOTER s.r.l., via Vittorio Porcile 3, 09124 Cagliari, e-mail: ing.cheti.pira@gmail.com.

⁴ Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di programmazione

⁵ Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di programmazione

⁶ L'esigenza di conciliare crescita economica ed equa distribuzione delle risorse in modello di sviluppo “diverso” ha iniziato a farsi strada a partire dagli anni '70, in seguito all'avvenuta presa di coscienza del fatto che il concetto di sviluppo classico, legato esclusivamente alla crescita economica, avrebbe causato entro breve il collasso dei sistemi naturali.

⁷ 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.

l'orientamento attuale è una maggiore attenzione alla situazione e ai fabbisogni immediati, con l'obiettivo di individuare soluzioni possibili sotto il profilo economico-sociale ai problemi economici, sociali ed ambientali.

“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. Tuttavia, sotto il profilo giuridico è opportuno sottolineare che in ambito comunitario il principio della sostenibilità assume carattere vincolante, in quanto è espressamente iscritto nei "trattati fondativi" dell'Unione Europea⁸ e, pertanto, va rispettato sia nell'esercizio della competenza comunitaria, sia nell'adozione degli strumenti legislativi comunitari.

L'associazione dei termini sostenibilità e sviluppo fa pensare spesso solo alla dimensione ambientale della sostenibilità e alla sua attuazione in termini di compatibilità delle diverse azioni umane con l'ambiente. Con l'introduzione delle procedure valutative⁹ in particolare tale associazione diventa molto più forte, tanto da associare al “giudizio di compatibilità” ambientale un carattere autorizzativo.¹⁰ In tal senso, si obbliga nei processi decisionali a prendere in considerazione, sulla base delle conoscenze a disposizione le ripercussioni ambientali assieme a quelle economiche e agli aspetti tecnici. Solo dopo diversi anni però si è giunti a maturare la consapevolezza che ha senso analizzare le conseguenze ambientali dalle primissime fasi del processo decisione (Sadler e Verheem, 1996).

Giuridicamente si attribuisce 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 (Pira, 2012). L'obbligo di perseguire risultati sostenibili dal punto di vista ambientale risulta adeguatamente specificato se letto alla luce dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE e dell'art. 11¹¹ e del Titolo XX del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) che indicano gli obiettivi della sostenibilità ambientale, strumentale alla tutela della salute. In particolare, l'articolo 191 del TFUE¹², nel paragrafo 2 enuncia una serie di principi rilevanti, dal livello elevato di tutela, alla prevenzione e correzione del danno alla fonte, al principio di precauzione, al principio chi inquina paga.

Da qui una sempre crescente attenzione da parte dell'Unione Europea alla tutela dell'ambiente, anche con programmi specifici. Dal 1973 la Commissione Europea emana programmi di azione per l'ambiente (PAA)

⁸ Il *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, o *Trattato di Roma* (TCE, 1958) ed il *Trattato sull'Unione europea*, o *Trattato di Maastricht* (TUE, 1993), costituiscono congiuntamente la base legale dell'Unione Europea. I due trattati sono conosciuti come "trattati fondativi" o "trattati istitutivi" e sono stati oggetto di diverse modifiche dalla loro approvazione, per mezzo di "trattati emendativi". A seguito delle modifiche operate dal *Trattato di Lisbona* (*Trattato di riforma*, 2007), l'attuale assetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione prevede il "*Trattato sull'Unione europea*" (derivante dalla modifica del TUE) ed il "*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*" (TFUE, derivante dalla riforma del TCE). Per quanto sia generalmente possibile rintracciare un carattere di maggior tecnicità e specificità nel TFUE, i trattati, nel loro art. 1, prevedono che entrambi abbiano il medesimo valore giuridico, condiviso anche con i protocolli ad essi allegati, costituendo dunque il vertice gerarchico dell'ordinamento dell'Unione Europea.

⁹ La nascita della valutazione ambientale viene tradizionalmente indicata con l'adozione del National Environmental Policy Act (NEPA) nel dicembre 1969, negli Stati Uniti. In Europa viene introdotta molto più tardi con l'introduzione nell'ordinamento comunitario della Direttiva 337/85/CEE,

¹⁰ Il 27 giugno 1985 rappresenta un momento storico in tal senso in quanto il Consiglio della Comunità Europea adottò la Direttiva 337/85/CEE sulla Valutazione di Impatto Ambientale concernente progetti pubblici e privati. Ai sensi della stessa, prima del rilascio dell'autorizzazione i progetti per i quali si possa ritenere abbiano un significativo impatto ambientale in termini di natura, ubicazione e dimensioni, devono essere oggetto di valutazione preventiva sui loro possibili effetti. Ciò al fine di determinare ex ante quali sono i possibili impatti ambientali e sanitari che il sistema produttivo ed antropico generano ma, anche, per coinvolgere i cittadini sulle opere che le pubbliche amministrazioni intendono realizzare

¹¹ Già articolo 6 del TCE.

¹² Già articolo 174 del TCE.

pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione; le misure concrete sono poi adottate separatamente.

Per il periodo 2014-20 è stato adottato il Settimo Programma di Azione per l'Ambiente, con Decisione n.1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio in data 20.11.2013¹³ che rappresenta il documento posto a monte delle politiche comunitarie.

Il 7° PAA identifica 9 obiettivi prioritari mirati alla sostenibilità¹⁴. Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno premesso alcune considerazioni sulla base dei risultati ottenuti alla conclusione del 6° Programma su cui vale la pena di soffermarsi. Pur constatando infatti che il 6° Programma, conclusosi nel luglio 2012, ha portato benefici all'ambiente e segnato un orientamento strategico generale per la politica ambientale, la valutazione finale ha rilevato la persistenza di tendenze non sostenibili nei quattro settori da esso indicati: cambiamenti climatici; natura e biodiversità; ambiente, salute e qualità della vita; risorse naturali e rifiuti.

Per il conseguimento degli obiettivi previsti dal 7° Programma sono dunque indispensabili il massimo impegno e responsabilità da parte degli Stati membri e delle Istituzioni competenti dell'Unione Europea. Solo così sarà possibile affrontare e vincere le grandi sfide in materia di ambiente e conseguire uno sviluppo sostenibile il più possibile a lungo termine, anche integrando le azioni ambientali con le iniziative politiche della strategia Europa 2020, il cui principale scopo è quello di raggiungere una crescita intelligente, attraverso lo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione; sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva; inclusiva, volta a promuovere l'occupazione, la coesione sociale e territoriale¹⁵.

Nel Programma si introduce il concetto di economia circolare ripreso recentemente nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo “*Misure per un economia circolare COM(2015)614 final*”¹⁶ in cui si prospetta un'economia nella quale il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile, la produzione di rifiuti è ridotta al minimo e quindi i processi di produzione e consumo sono più efficienti.

Da ultimo, nel Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei per la programmazione 2014-20 [Fondi SIE, Reg. (UE) 1303/2013] lo sviluppo sostenibile è definito come “*principio orizzontale*” da rispettare nella definizione dei Programmi¹⁷; nell'articolo 8 si sottolinea che gli obiettivi dei fondi SIE sono perseguiti in linea con il principio dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte dell'Unione, dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente,

¹³ Già dai primi anni '70 la Comunità Europea si è adoperata per la tutela dell'ambiente, riconoscendo la necessità di proteggerlo, in particolare, nel contesto dell'espansione economica. Dopo il vertice di Parigi della CEE sulla salvaguardia dell'ambiente e sul miglioramento della qualità della vita, del 1972, fu dunque predisposto il Primo Programma di azione per l'ambiente, seguito dagli altri programmi pluriennali che hanno orientato lo sviluppo europeo, contribuendo a integrare gli aspetti ecologici e ambientali in tutte le politiche comunitarie.

¹⁴ Tre di essi riguardano i principali settori di intervento: proteggere la natura, utilizzare le risorse in modo più efficiente e dare vita a un'economia a basse emissioni di carbonio, così come proteggere la salute umana dalle pressioni ambientali. Altri quattro temi si concentrano su come l'UE e i suoi Stati membri possono lavorare per conseguire questi obiettivi. Gli ultimi due obiettivi sono invece orizzontali e mirano a un ambiente urbano migliore e alla cooperazione globale (http://ec.europa.eu/environment/news/efe/articles/2014/04/article_20140429_02_it.htm).

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1386>

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>

¹⁷ La specificazione dei principi orizzontali e degli obiettivi strategici trasversali comuni per tutti i fondi SIE è contenuta nel paragrafo 5 dell'Allegato I al Regolamento (UE) 1303/2013, ed in particolare dal paragrafo 5.2 Sviluppo sostenibile

conformemente all'articolo 11 e all'articolo 191, paragrafo 1, TFUE, tenendo conto del principio "*chi inquina paga*".

2. Il concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito della programmazione unitaria della Regione Sardegna

La Regione Sardegna ha scelto la strada della programmazione unitaria per garantire efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse finanziarie (europee, nazionali e regionali) secondo una visione sinergica e completa della tematica ambientale, le cui regole, obiettivi generali e strategie sono stati definiti attraverso il Programma Regionale di Sviluppo 2014 -2020¹⁸ (PRS). L'obiettivo della programmazione unitaria è ottimizzare gli interventi, in una prospettiva di sviluppo intersettoriale, con il fine di garantire una visione coordinata delle azioni da intraprendere e da realizzarsi nel medio periodo, secondo un approccio integrato che punta ad ottimizzare l'impatto degli interventi, evitando sovrapposizioni o duplicazioni (DGR n.19/9 del 27 maggio 2014). Il percorso di programmazione unitaria finora intrapreso ha previsto l'adozione di una serie di atti volti ad assicurare proprio una unitarietà programmatica, finanziaria e di *governance* della programmazione per il periodo 2014-2020.

Il presupposto per il perseguimento della programmazione secondo un approccio unitario è rappresentato da un'adeguata organizzazione dei compiti e delle funzioni tale da assicurare la capacità amministrativa e dotazioni di risorse umane adeguate. La capacità istituzionale-amministrativa si è rivelata infatti uno dei fattori di debolezza strutturale che, in passato in Sardegna, ha determinato difficoltà nella gestione, forti ritardi nelle varie fasi di pianificazione, selezione, monitoraggio, valutazione e controllo di molti progetti. Tutto ciò ha comportato lentezze nell'attuazione dei programmi europei e difficoltà nel rispetto delle scadenze nella spesa dei progetti finanziati con i Fondi comunitari.

Tali considerazioni valgono ovviamente anche per quanto riguarda le strutture competenti in materia ambientale. Al riguardo, per il periodo 2014-2020, la Commissione Europea ha raccomandato di confermare e rafforzare l'operatività della Rete Ambientale¹⁹ al fine di assicurare una migliore applicazione della legislazione vigente in materia ambientale. Conseguentemente, a livello nazionale il Ministero dell'Ambiente ha condiviso con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero per lo sviluppo economico (MISE) l'esigenza di una maggiore esplicitazione nell'Accordo²⁰ di Partenariato del ruolo e delle funzioni dell'Autorità Ambientale nell'ambito del ciclo di programmazione 2014/2020; nell'Accordo, a seguito del recepimento delle osservazioni della Commissione Europea, si è stabilito che gli obiettivi di sostenibilità ambientale siano perseguiti attraverso il rafforzamento delle strutture tecniche e amministrative

¹⁸ Introdotta dalla legge regionale n. 11 del 2006 e approvata nel maggio 2007, è il documento principe della programmazione regionale. Presenta un'importante innovazione perché definisce le strategie, le linee progettuali, gli obiettivi e i risultati che la Regione intende perseguire per lo sviluppo nei diversi settori del sistema economico.

¹⁹ La Rete delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Gestione (anche solo Rete Ambientale) – istituita nel corso della programmazione 1994-1999 – costituisce una sede di coordinamento, di riflessione, di formazione, di confronto, di messa in comune delle esperienze e di elaborazione di proposte, di criteri e di metodologie attinenti agli aspetti ambientali delle azioni dei Fondi Strutturali comunitari. Il sito web della Rete Ambientale è <http://reteambientale.minambiente.it>.

²⁰ Documento, previsto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi SIE, preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato.

delle amministrazioni titolari di programma, il presidio della Rete delle Autorità ambientali e della programmazione. Tali indicazioni sono state fatte proprie dalla Regione Sardegna con la D.G.R. del 14 luglio 2015, n. 36/3 recante "*organizzazione del sistema di governance e operatività dell'Autorità Ambientale nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020*".

Con la D. G. R. n. 67/25 del 29 dicembre 2015 "*Programmazione Unitaria 2014-2020. Strategia 4 "Beni Comuni". Programma di intervento 8: Tutela dell'Ambiente*" la Regione, ha definito, sulla base della strategia individuata nel PRS, cinque obiettivi generali attraverso i quali si definisce un quadro completo della programmazione regionale in materia di tutela ambientale e sostenibilità. I principi ispiratori della strategia regionale sono quelli dell'integrazione, tutela, gestione e valorizzazione dei beni comuni in tutte le altre politiche, attraverso un aumento dell'efficienza globale nell'uso delle risorse ed un orientamento alla prevenzione piuttosto che al risanamento. Sulla scorta degli orientamenti europei e nazionali è stato pertanto definito un quadro sistematico e un programma articolato per preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in Sardegna e contribuire, al contempo, al raggiungimento degli obiettivi in tema di "sviluppo sostenibile" fissati a livello comunitario.

Il Programma di intervento "Tutela dell'Ambiente" persegue i seguenti obiettivi di carattere generale:

- preservare l'ambiente e limitare il consumo del territorio;
- promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- promuovere l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia circolare;
- potenziare le politiche forestali e sviluppare il sistema delle aree protette;
- rafforzare le azioni di sostenibilità ambientale.

Nell'ambito del Programma di intervento 8, la Regione ha altresì aderito ad un Protocollo di intesa nazionale, promosso dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, teso a promuovere e assicurare l'integrazione ambientale e gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei programmi operativi del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali e di investimento Europei (SIE) e del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'adesione al Protocollo rappresenta lo strumento attraverso il quale rafforzare e condividere nell'ambito della Rete Ambientale le azioni di *governance* necessarie per il perseguimento degli obiettivi generali e specifici derivanti dal programma di governo regionale, come declinati nel PRS.

Tra le azioni prioritarie da intraprendere nel periodo 2015-2018 si trovano: il potenziamento del sistema regionale di emergenza e sicurezza, la riduzione del rischio idrogeologico, la bonifica delle aree inquinate, l'uso efficace e sostenibile delle risorse idriche, la gestione integrata delle aree costiere e il potenziamento del ruolo del patrimonio forestale nel contrasto ai cambiamenti climatici, attraverso l'implementazione del complesso delle azioni di natura pianificatoria, programmatica e gestionale del settore forestale. Ancora, secondo i principi comunitari, l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia circolare basata sui concetti di riutilizzo, riparazione, e riciclo dei prodotti e materiali esistenti, potenziando il sistema

regionale integrato di gestione dei rifiuti, rafforzando le dotazioni impiantistiche per il trattamento e per il recupero ai fini della chiusura del ciclo di gestione.

Come si può vedere nello stralcio della D.G.R. n. 67/25 riportato in Figura 1 per ogni obiettivo generale definito nella D.G.R. sono definiti gli obiettivi specifici, la corrispondenza delle azioni riportate nel PRS, il Fondo con il quale le stesse sono perseguite e lo stanziamento finanziario.

Figura 1 - Stralcio dell'Allegato alla Delibera D. G. R. n. 67/25 del 29 dicembre 2015

Obiettivo Generale	Obiettivo Specifico	Azioni PRS	Strategia Azione - Descrizione	Fonte	2015		Totale	Struttura competente	Procedura	Cronoprogramma 2015			
										I trim	II trim	III trim	IV trim
4.3.2	Prevenzione gestione rischio idrogeologico ed erosione costiera	4.6.6	Interventi strutturali per il superamento della problematica idraulica connessa alla copertura dei canali tombati nei centri abitati della Regione Sardegna (interventi di messa in sicurezza e per l'aumento della resilienza e dei terreni più esposti a rischio idrogeologici) ***	FESR 5.1.1	€	-	€ 30.167.000,00	DG Lavori Pubblici	Appalto				
		4.6.6	Dismissione idraulica del Rio San Girolamo - Maione Oliazu e interventi di ricostruzione delle opere pubbliche danneggiate nella località Poggio dei Pini ed altre frazioni - dalla foce verso monte - 1° lotto	PAC	€	-	€ 11.178.212,00	DG Lavori Pubblici	Appalto				
		4.6.6	Rischio idrogeologico ***	Piano Nazionale DL 91/2014			€ 347.663.000,00	DG Lavori Pubblici	Appalto				
		4.6.6	Opere previste dal piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico ***	SC04.03.004	€	3.532.900,00	€ 40.000.000,00	DG Lavori Pubblici	Appalto				
		4.6.6	Interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico ***	SC04.03.004	€	6.637.500,00	€ 36.000.000,00	DG Lavori Pubblici	Appalto				
		4.7.2	Interventi di messa in sicurezza degli ambienti costieri più esposti a rischio idrogeologico e di erosione e per la salvaguardia dei contesti di maggior pregio naturalistico in condizioni di grave degrado strutturale (Programma Azione Coste) ***	FESR 5.1.1	€	-	€ 14.500.000,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007				
	Gestione integrata delle aree costiere	4.7.2	Trasferimenti in conto capitale a enti delle Amministrazioni locali per la realizzazione degli interventi di difesa delle zone costiere	SC04.1034	€	1.500.000,00	€ 1.500.000,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007				
		4.7.3	Spese per il funzionamento e per l'attività istituzionale Agenzia della Conservazione delle Coste	SC04.1022	€	900.000,00	€ 2.700.000,00	Conservatoria delle Coste	Determina trasferimento contributo di funzionamento				
		4.7	Interventi di salvaguardia, tutela e valorizzazione degli ecosistemi costieri, aree umide, stagni e lagune di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale - Progetto Multi azione zone umide e ambienti dunali	FESR 6.5.1	€	-	€ 18.247.000 (quota parte)	DG Difesa Ambiente	Bando/Atto di programmazione				
		Totale 4.3.2 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi				€ 92.634.457,11	€ 784.632.469,26						
4.3	Promuovere l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia circolare	8.3.1	Sistema regionale integrato di gestione dei rifiuti	Interventi di rafforzamento delle dotazioni impiantistiche per il trattamento e per il recupero dei rifiuti ai fini della chiusura del ciclo di gestione, in base ai principi di autosufficienza, prossimità territoriale e minimizzazione degli impatti ambientali	FESR 6.1.3	€	-	€ 15.377.000,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007			
				Spese per il funzionamento del meccanismo premialità per lo sviluppo delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani nel territorio regionale	SC04.1138	€	2.000.000,00	€ 2.000.000,00	DG Difesa Ambiente	Determina di trasferimento			
				Contributi per provvidenze economiche: commissariarie amministrazioni provinciali e fondo per interventi assistenziali	SC04.1133 SC04.1155	€	1.900.000,00 € 5.700.000,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007 / Determina di trasferimento				
				Interventi previsti dal piano regionale per la gestione dei rifiuti	SC04.1160 SC04.1165	€	10.178.000,00 € 28.634.000,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007				
				Trasferimenti in conto capitale al Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP) per il revamping delle linee a-b dell'impianto di termovalorizzazione di Macomareddu	FDC 2007/2013 (risorse premiali) SC04.1167	€	4.170.647,00	€ 4.170.647,00	DG Difesa Ambiente	Delega LR 5/2007			
				Totale 4.3 Promuovere l'uso efficiente delle risorse e la transizione verso un'economia circolare									

A titolo di esempio, per l'obiettivo della D.G.R. n. 67/25 8.2 “Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi”, coincidente con l'Obiettivo Tematico 5 (OT 5) dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 (Agenzia per la coesione territoriale, 2014. p.11), sono definiti due obiettivi specifici “prevenzione gestione rischio idrogeologico ed erosione costiera” e “gestione integrata delle aree costiere” a cui corrispondono le diverse azioni individuate nel PRS. Queste ultime verranno pertanto realizzate sia con risorse comunitarie (FESR, nello specifico) sia con risorse nazionali (Piano di azione e coesione, Piano nazionale DL n. 91/2014).

L'attuazione delle attività collegate agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato, trovano riscontro e coerenza negli atti di pianificazione e programmazione regionale. Così, ad esempio, sempre in riferimento all'OT 5, il recente Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni (Regione Sardegna, 2016) individua le sinergie tra le politiche di pianificazione del territorio e quelle di conservazione della natura e pianifica il coordinamento delle politiche relative agli usi idrici e territoriali.

3. Il concetto di sviluppo sostenibile nel POR FESR Sardegna 2014-20

Il Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) 2014-2020, approvato dalla Commissione Europea il 14 luglio 2015 con la Decisione di esecuzione C(2015) 4926 final, è lo strumento attuativo definito dalla Regione Sardegna per perseguire sul proprio territorio gli obiettivi definiti dalla politica di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020 e realizzare le azioni ad essi collegate attraverso l'utilizzo delle risorse FESR.

Il POR FESR 2014-2020 Sardegna, definito a partire dagli 11 Obiettivi Tematici della Programmazione 2014-2020 nel rispetto dei pertinenti regolamenti comunitari, rappresenta il frutto di un processo negoziale che ha visto protagonisti i referenti della Commissione Europea, lo Stato Centrale ed il partenariato istituzionale, economico e sociale regionale.

Le risorse del POR FESR 2014-2020 Sardegna che ammontano a oltre 930 milioni di Euro, andranno a sostenere progetti ed iniziative per lo sviluppo regionale, il rilancio dell'economia e il sostegno all'occupazione.

Nel perseguire al meglio l'integrazione della dimensione ambientale della sostenibilità nella fase di definizione del POR FESR 2014-2020 è stata fondamentale l'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS). La Direttiva 42/2001/CE, che la introduce nell'ordinamento comunitario, afferma un principio fondamentale, ovvero, la necessità della salvaguardia e della tutela dell'ambiente nel corso delle attività di pianificazione e programmazione. Essa richiede, nello specifico, che per i piani e i programmi co-finanziati dall'Unione Europea che la stessa debba essere effettuata secondo le disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria (art. 11 par. 3).

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020, in particolare, la VAS rappresenta un'importante supporto nella redazione di programmi maggiormente rivolti allo sviluppo sostenibile, in linea con quanto indicato dall'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

La Regione Sardegna ha attivato un'unica procedura di VAS per i programmi regionali co-finanziati dai Fondi SIE ricompresi nel Quadro Strategico Comune, per favorire l'integrazione tra detti Programmi; in particolare tra il POR FESR e il Programma regionale di sviluppo rurale (PSR) finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)²¹.

L'obiettivo era garantire una VAS in grado di intervenire nella formazione ed attuazione delle scelte e strategie di tutti i settori di azione dei Fondi UE all'esame dei loro potenziali effetti sull'ambiente. La procedura congiunta, con un'unica Autorità Procedente, ha permesso di arrivare sinergicamente alla fase di informazione e consultazione sul Rapporto Ambientale del POR FESR e del PSR 2014-2020 nel rispetto del Testo Unico ambientale²².

Si ritiene che l'aspetto che ha reso efficace l'applicazione della VAS nella definizione dei Programmi sia rappresentato dalla reale integrazione del processo valutativo nella fase di definizione dei Programmi, secondo i principi contenuti nella Direttiva 42/2001/CE (Moro *et al*, 2015).

Questo è stato possibile anche grazie a una continua collaborazione con l'Autorità Competente per la VAS e una reale e costante condivisione dei documenti programmatici e valutativi con i soggetti competenti in materia ambientale e con il pubblico²³. In tal senso il processo valutativo è andato oltre la semplice analisi

²¹ Il Programma Operativo Regionale relativo al Fondo Sociale Europeo (POR FSE) è stato escluso fin dalla fase preliminare dalla procedura di VAS in quanto: si concentra su operazioni di natura immateriale legate allo sviluppo delle risorse umane, non definisce il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti e non riguarda i settori di cui all'art 3, par. 2 della Direttiva VAS; non interessa opere soggette alle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale né contiene opere soggette a Valutazione di Incidenza

²² Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" (G.U. n. 88 del 14 aprile 2006) e ss.mm.ii.

²³ Al riguardo, giova richiamare le definizioni contenute nel citato Testo Unico Ambientale, il cui art. 5, per quanto qui interessa, definisce: - la "autorità competente" come "la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti" (lettera p);

degli effetti ambientali di una decisione (Brown e Thérivel, 2000; Kørnøv e Thissen, 2000), incentrandosi maggiormente sul processo decisionale e sulla sua dimensione strategica. Relativamente ai rapporti tra Autorità Procedente e Autorità Competente, non si può tuttavia non rilevare la persistenza di un approccio “*end of pipe*” emersa al momento del rilascio del prescritto parere motivato reso ai sensi dell’art. 15 comma 1 del citato Testo Unico ambientale, con particolare riferimento al POR FESR. Suddetto parere²⁴, infatti, risente di un’impostazione del momento conclusivo del procedimento di VAS tesa al controllo *ex post* sull’attività di pianificazione svolta dall’Autorità Competente.

Tale impostazione svilisce la funzione “collaborativa” all’attività di programmazione svolta dall’Autorità Competente fin dalle prime fasi di elaborazione dei programmi, e - come peraltro rilevato anche dal giudice amministrativo in occasione di recenti pronunciamenti – contrasta con «l’impianto normativo *in subiecta materia*, il quale invece evidenzia che le due Autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano “in collaborazione” tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale: ciò si ricava, testualmente, dal già citato art. 11, d.lgs. nr. 152 del 2006, che secondo l’opinione preferibile costruisce la V.A.S. non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell’espressione di un “parere”»²⁵.

In altri termini, nella formulazione del parere motivato l’Autorità Competente si è trovata a dover esercitare il ruolo di controllore del “risultato finale” del percorso programmatico negando il carattere interno di tale ultima fase rispetto al processo di formazione del Programma. La conseguenza di tale impostazione che nega nella sostanza l’endoprocedimentalità stessa della VAS, è il rilascio di un “parere ambientale positivo sul Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 e sul rapporto ambientale nonché sull’adeguatezza del piano di monitoraggio”, subordinato però al rispetto di un rilevante numero di condizioni, raccomandazioni e suggerimenti da recepire nella versione del Programma prima dell’invio alla Commissione Europea.

Al di là di queste considerazioni, il risultato finale è un Programma che nella sua stesura definitiva è risultato migliore dal punto di vista della sostenibilità ambientale rispetto alla versione sulla quale era stata avviata la consultazione, come si dirà nel seguito.

Al riguardo nell’ambito della redazione del Rapporto Ambientale si è usato un modello concettuale di valutazione della sostenibilità ambientale delle scelte che ha tenuto conto dei seguenti aspetti tra loro connessi: i) degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti in ambito VAS; ii) della metodologia definita

- la “autorità procedente” come “la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma” (lettera q);

- i “soggetti competenti in materia ambientale”: le “pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull’ambiente dovuti all’attuazione dei piani, programmi o progetti” (lettera s);

- “pubblico”: “una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone” (lettera u);

- “consultazione”: “l’insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni, del pubblico e del pubblico interessato nella raccolta dei dati e nella valutazione dei piani, programmi e progetti” (lettera t).

²⁴ Il parere motivato è stato rilasciato con Determinazione 2834/38 del 12 febbraio 2015 e poi integrato con nota prot. 1/E del 30 giugno 2015; i provvedimenti sono disponibili all’indirizzo http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20150716085541.zip

²⁵ Sentenza nr. 133/2011 del Consiglio di Stato (Sezione Quarta).

della CE per il calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamento climatico, ai sensi del Reg. (UE) 215/2014; iii) dei potenziali impatti dei Programmi sull'ambiente. (Regione Sardegna, 2015a, p.78).

Dall'attribuzione di pesi, sulla base dei tre punti appena visti e della loro ponderazione con le dotazioni finanziarie assegnate si arriva alla definizione di un coefficiente di sostenibilità aggregato di sostenibilità che esprime la dotazione finanziaria a finalità ambientale per ciascuna azione, per ogni Asse e/o Obiettivo Tematico (art. 9 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e per l'intero Programma).

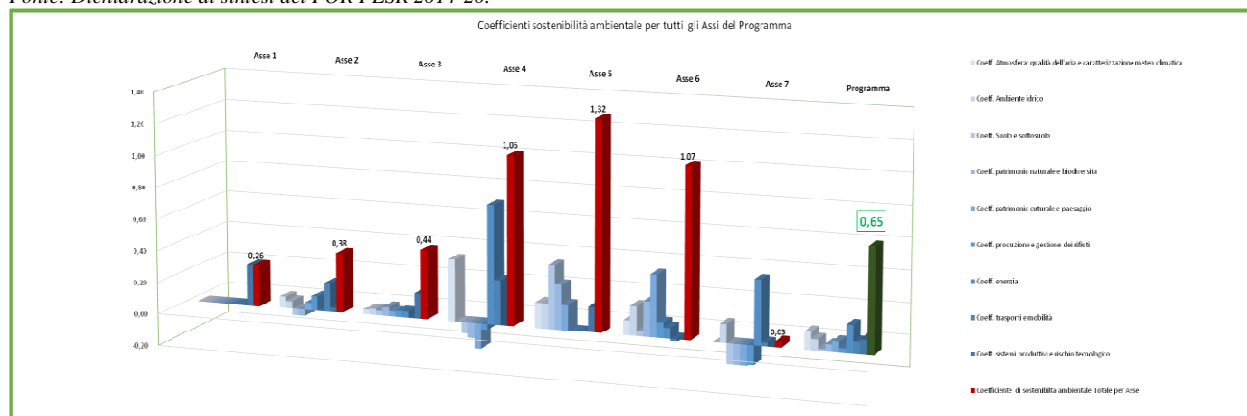
Con particolare riferimento al POR FESR, circa il 40% delle sue risorse sono dedicate ad assi a prevalente finalità ambientale (IV, V, e VI) con azioni che perseguono obiettivi ambientali in tutti gli Assi (Regione Sardegna, 2015b, p.11).

Si ritrovano infatti azioni finalizzate al miglioramento dell'efficienza di impiego delle risorse (energia, acqua, rifiuti, suolo) nelle attività economiche (in particolare per gli Assi III, IV, V, e VI); specifici interventi sul territorio volti al miglioramento della qualità ambientale e alla tutela del capitale naturale e dei connessi servizi ecosistemici e/o alla creazione di valore a partire dal patrimonio naturale e culturale e dalle peculiarità territoriali, ai fini di un equilibrato sviluppo (Assi V, e VI).

Sono presenti inoltre specifiche azioni per un uso efficiente dell'energia, il risparmio energetico e la produzione sostenibile di energia da fonti rinnovabili, per una significativa riduzione delle emissioni di carbonio (Asse IV); interventi specifici di mobilità sostenibile volti al recupero della qualità ambientale nelle aree urbane e comunque maggiormente interessate da fenomeni di congestione e di inquinamento atmosferico (Asse IV); lo sviluppo di opzioni strategiche integrate, anche a carattere territoriale, attraverso specifiche soluzioni organizzative e attuative, volti a favorire il coordinamento, la complementarietà e la sinergia tra gli obiettivi di sviluppo e di sostenibilità dei diversi fondi e dei relativi programmi operativi, regionali e di cooperazione; azioni riguardanti ecoinnovazione (Asse I).

Si riassume nel grafico a seguire l'andamento dei coefficienti di sostenibilità ambientale per tutti gli assi del programma. I coefficienti globalmente positivi per tutti gli assi tengono conto degli impatti negativi laddove rilevati per le varie componenti ambientali, per i quali sarà necessario definire opportune misure di mitigazione nella fase progettuale e definite in termini generali nel Rapporto Ambientale.

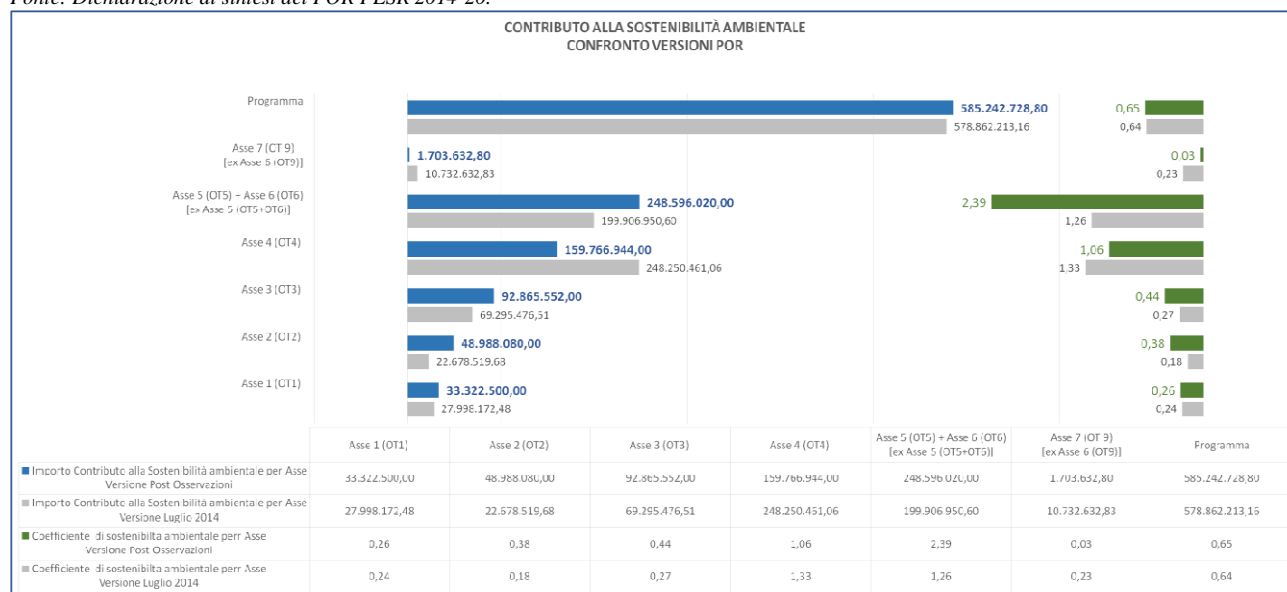
Figura 2 - Andamento dei coefficienti di sostenibilità ambientale per tutti gli assi del POR FESR 2014-20.
Fonte: Dichiarazione di sintesi del POR FESR 2014-20.



Le modifiche apportate al POR rispetto alla versione depositata a Luglio 2014 per l'avvio delle consultazioni VAS, seguendo le indicazioni date dalla Commissione Europea in fase di negoziato e fatte proprie

dall'Autorità Competente VAS, hanno riguardato tra l'altro una diversa strutturazione in assi a ciascuno dei quali corrisponde un solo obiettivo tematico, per cui le azioni dell'obiettivo tematico 6 che precedentemente erano incluse nell'asse V, nella nuova versione del Programma sono state inserite nell'asse VI. Rispetto alla versione del Programma proposta a luglio 2014, come anticipato, si può notare nel grafico sottostante un miglioramento rispetto alla sostenibilità ambientale: il coefficiente di sostenibilità ambientale passa da 0.64 a 0.65, mentre il contributo alla sostenibilità ambientale del Programma passa da € 578,86 M€ a 585,24 M€.

Figura 3 - Confronto della versione del POR FESR depositata a luglio 2014 con quella del maggio 2015
Fonte: Dichiarazione di sintesi del POR FESR 2014-20.



La metodologia proposta in sede di VAS per la valutazione della sostenibilità ambientale del POR FESR e del PSR 2014-2020, sarà utilizzata anche per il monitoraggio ambientale dell'attuazione dei programmi al fine di misurare eventuali scostamenti sulla spesa "verde" programmata.

Il monitoraggio degli effetti ambientali significativi dei piani e dei programmi è infatti parte integrante e fondamentale del processo della VAS. Ai sensi dell'Allegato VI del D.Lgs. 152/2006 (e ss.mm.ii) e del punto i) dell'Allegato C2 della Delibera regionale n. 34/33 del 7 agosto 2012 il piano di monitoraggio "descrive le misure previste in merito al controllo degli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piano o programma proposto, definendo in particolare, le modalità di raccolta dei dati e di elaborazione degli indicatori necessari alla valutazione e degli impatti, la periodicità della produzione di un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le misure correttive da adottare".

Raccogliere ed elaborare informazioni e dati rilevanti, attraverso un periodico ed efficace monitoraggio ambientale, consente di controllare la bontà delle scelte operate in sede di programmazione e di adottare, se necessarie, opportune modifiche in itinere.

Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 all'art. 50, prevede per i programmi la redazione annuale di una relazione di attuazione (RAA), con funzione prevalente di monitoraggio, nonché di una o più relazioni di valutazione intermedia e di una valutazione ex post.

In particolare le RAA devono essere redatte dall'Autorità di Gestione sulla base dei dati raccolti nei sistemi informativi, con lo scopo di sorvegliare annualmente l'esecuzione finanziaria e fisica dei programmi e gli effetti immediati degli stessi, al fine di governare l'attuazione individuando opportune azioni correttive.

Il monitoraggio ambientale sarà quindi previsto all'interno del sistema di monitoraggio fisico e finanziario del Programma attraverso l'inserimento di una sezione dedicata alla VAS all'interno delle RAA e/o l'elaborazione di eventuali report/studi ambientali.

Il Piano di monitoraggio ambientale proposto per il POR FESR 2014-2020 comprende sia indicatori di contesto (definiti nella Sezione 18 del Rapporto ambientale), utili al fine di valutare l'evoluzione del contesto ambientale con la prosecuzione ed attuazione del Programma, che indicatori di risultato, contenuti nel Programma, utili per verificare se gli interventi finanziati concorrono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e necessari per valutare l'andamento del Programma in termini di realizzazione di obiettivi e risultati attesi.

Ma l'aspetto che in questa sede è significativo evidenziare, è che il monitoraggio ambientale previsto fin dalla fase di VAS prevede l'integrazione della dimensione ambientale in fase attuativa del Programma attraverso:

- i) la verifica del rispetto dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, inerente la tematica dello sviluppo sostenibile;
- ii) la verifica dei criteri ambientali per la selezione e valutazione delle operazioni approvati dal Comitato di Sorveglianza (art. 125 Regolamento (UE) n. 1303/2013)²⁶;
- iii) la verifica dell'attuazione del Programma con riferimento alle categorie di intervento stabilite nella nomenclatura adottata dalla Commissione (Regolamento (UE) n. 215/2014) ai fini dell'accertamento dell'incidenza finanziaria di interventi ambientali sulla dotazione finanziaria totale.
- iv) il calcolo del contributo del programma al sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici (Regolamento (UE) n. 215/2013).

Tali elementi diventano così metodo di lavoro e obiettivo performante di tutta la governance ambientale della Programmazione regionale SIE 2014-2020, anticipano i contenuti del Protocollo di intesa nazionale tra Agenzia Coesione Territoriale e Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare e garantiscono, attraverso il contributo di tutti i soggetti coinvolti, la concreta e sostanziale applicazione dei principi comunitari. Il concetto di *governance* fa 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).

Per dare operatività e concreta attuazione a quanto sopra riportato, l'Autorità di Gestione del POR FESR ha definito, nelle more del perfezionamento del Sistema di Gestione e Controllo del Programma, la cui

²⁶ La metodologia e i criteri di selezione per le operazioni sono stati presentati nel corso del Comitato di Sorveglianza del 24.9.2015 ed approvati tramite procedura scritta il 23.10.2015 (a seguito di ulteriori osservazioni da parte del CdS, sono stati modificati e nuovamente approvati con procedura scritta il 28.1.2016).

predisposizione è attualmente in itinere, le modalità di verifica preliminare all'emanazione di provvedimenti attuativi del POR, codificando le condizioni, la modulistica e i contenuti delle procedure per la richiesta e il rilascio dei pareri di conformità per le azioni/operazioni da avviare, che comprendono anche la verifica del rispetto della sostenibilità ambientale. In particolare, è stato disposto che le richieste di parere di coerenza programmatica siano trasmesse fin dall'origine all'Autorità Ambientale regionale al fine di concordare eventuali prescrizioni e/o osservazioni da integrare nel parere di coerenza da parte dell'AdG con riferimento all'obiettivo dello sviluppo sostenibile e al monitoraggio ai fini VAS.

5. Conclusioni

La tematica ambientale è trattata in maniera trasversale nell'ambito della programmazione unitaria regionale, in linea con le indicazioni a livello comunitario. Per la sua attuazione, tuttavia, si rende necessario definire un'adeguata azione di governance, che porti a una proficua interrelazione fra diversi portatori di interesse e *decision maker*, sia a livello orizzontale che verticale.

In particolare occorre fare sistema, creare reti, legami e progettualità, occorre rafforzare le collaborazioni tra PA, Centri di ricerca, Imprese, istituzioni territoriali.

Rispetto al POR FESR, si evidenzia che, rispetto alle indicazioni dei Regolamenti, per la programmazione 2014-20, l'Accordo di Partenariato, ha dato un paniere molto vincolante delle azioni sulle quali poter intervenire, per cui rispetto alle scelte strategiche individuate nel PSR, si è dovuto fare una ulteriore scelta degli ambiti di intervento, anche in base a quanto emerso in sede VAS.

In questo contesto, la Regione Sardegna ha adottato un approccio di unitarietà programmatica, finanziaria e di *governance* delle scelte di *policy*, in grado di legare saldamente la realizzazione del programma di governo con l'individuazione delle priorità strategiche e la programmazione unitaria delle risorse.

Tale approccio, applicato anche in sede di VAS, consente di poter considerare gli obiettivi di sostenibilità ambientale nell'attuazione della programmazione regionale e di orientare gli investimenti verso opzioni più efficienti in termini di risorse, evitando investimenti ad impatto potenziale negativo sull'ambiente o sul clima o sostenendo azioni per attenuare eventuali impatti residui. La Regione intende in questo modo adottare una prospettiva di lungo termine nel raffrontare i costi relativi al ciclo di vita degli investimenti anche attraverso lo strumento degli acquisti pubblici ecologici.

Si ritiene che gli strumenti e l'approccio adottato dalla Regione costituiscano una soluzione ottimale per approcciare il tema della sostenibilità ambientale, e che la sfida principale sarà quella di mettere in campo adeguate azioni di rafforzamento della capacità amministrativa regionale per fare in modo che tali obiettivi trovino concreta risposta da parte del comparto amministrativo.

Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale (2014), Accordo di partenariato per la nuova programmazione dei

Fondi strutturali 2014-2020, disponibile su <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

- Brown A., Thérivel R. (2000), Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18,: 183-189.
- Governa F. (2004), Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento, *Rivista Geografica Italiana*, 1: 1-27
- Kørnø L., Thissen W. (2000), Rationality in Decision- and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18: 191- 200.
- Mininni M. Migliaccio A. (2011), Sostenibilità e ambiente, Abitare L'Italia, *Territori economie e disuguaglianze*, Raccolta dei Proposals della XIV Conferenza internazionale Società degli urbanisti Torino 2011, Torino.
- Moro L., Pira C., Sandro S., Schirru F. (2015), VAS e fondi strutturali: un approccio metodologico, *EyesReg*, 5, n. 3 – Maggio 2015.
- Pira C. (2012), Valutazione ambientale strategica e governance territoriale: metodologie e procedure. Tesi di dottorato in Ingegneria del territorio. XXIII Ciclo. Responsabile scientifico prof. Corrado Zoppi.
- Regione Sardegna (2016), Piano di gestione del rischio alluvioni, documenti disponibili su <http://www.regione.sardegna.it/j/v/2420?s=1&v=9&c=14012&na=1&n=10&tb=14006&esp=1>
- Regione Sardegna (2015a), Valutazione Ambientale Strategica del Programma Operativo FESR 2014-2020 e del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, Rapporto ambientale, documento disponibile su http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20150716085348.pdf
- Regione Sardegna (2015b), Valutazione Ambientale Strategica del Programma Operativo FESR 2014-2020 e del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, Dichiarazione di sintesi del POR FESR 2014-20, documenti disponibile
su <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=232410&v=2&c=10626>
- Sadler B., Verheem R. (1996), Strategic Environmental Assessment – Status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague.