

XXXI CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

VAS: ALCUNE RIFLESSIONI SU PROSPETTIVE E PROBLEMATICHE APERTE PER LA SUA ATTUAZIONE IN SARDEGNA

Corrado ZOPPI

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Sezione di Urbanistica, Università di Cagliari, Via Marengo 2, 09123 Cagliari, Italia; tel.: 070 6755216, telefax: 070 6755215; e-mail: zoppi@unica.it

SOMMARIO

Condizione per l'efficacia della Valutazione ambientale strategica (VAS), nello spirito della Direttiva n. 42/2001/CE (da qui in avanti indicata come "Direttiva") che la disciplina, è la sua attitudine cooperativa, a livello istituzionale, tra autorità competenti per il processo pianificatorio e autorità preposte al processo valutativo, e, anche, la sua attitudine inclusiva, cioè il suo orientamento a favorire, e, anzi, a catalizzare la partecipazione delle comunità locali, del "pubblico", al processo pianificatorio-valutativo.

Il processo, attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D. Lgs. n. 4/2008 che recepisce la Direttiva, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex ante che quella in itinere. Una buona pratica di valutazione è rappresentata dall'esperienza, in atto, relativa alla VAS dei piani urbanistici comunali dei Comuni della Sardegna in adeguamento al Piano paesaggistico regionale (PPR).

È molto importante il metodo assunto nel processo della VAS perché si configura come inclusivo ed incrementale, cioè avente quelle caratteristiche necessarie perché un processo valutativo possa efficacemente svilupparsi. In altre parole, la VAS che si sta sviluppando per i piani urbanistici comunali in adeguamento al PPR costituisce un riferimento importante ed esportabile per la definizione di processi valutativi complessi. Si ritiene, quindi, significativo proporre alcune riflessioni riferite a questo particolare approccio alla valutazione. La novità del caso sardo, ed il suo interesse in termini di esportabilità, è riconoscibile nel fatto che la metodologia è in fase di avanzata sperimentazione, in quanto ormai diversi Comuni e Province stanno attuando processi valutativi di VAS, in cui, endoprocessualmente, si definiscono gli obiettivi del processo pianificatorio/valutativo, e si prendono le decisioni relative alle azioni di piano/programma che si ritengono idonee a perseguire il sistema degli obiettivi. La significatività della VAS della Sardegna si identifica nel fatto che la Regione ha definito delle Linee-guida (Regione Autonoma della Sardegna, 2009) che non solo garantiscono formalmente lo sviluppo di un processo inclusivo ed incrementale, ma, soprattutto, ne scandiscono le tappe, in maniera tale che l'autorità procedente, cioè un Comune o una Provincia, abbia tutto l'interesse a coinvolgere tutti i soggetti potenzialmente interessati, enti pubblici, privato profit, privato non-profit, associazioni e singoli cittadini, per arrivare, in maniera quanto più spedita possibile, alla conclusione del processo valutativo, che implica l'approvazione del piano e la sua entrata in vigore.

Il processo valutativo, che accompagna la definizione del piano (e poi ne accompagna anche l'attuazione), è scandito da una serie di fasi che, nell'interesse di tutti gli attori-chiave, devono essere messe in atto con responsabilità ed attenzione.

Non è ragionevole che gli attori-chiave si chiamino fuori dal processo perché, nella migliore delle ipotesi, essendo l'intero processo valutativo alla luce del sole, questo loro atteggiamento sarebbe considerato, dai loro interlocutori locali, una manifestazione di insipienza o di accidia.

È evidente che la VAS qui sopra descritta è un processo valutativo ex ante ed in itinere; è, parimenti, chiaro che la VAS è finalizzata a trovare la strada migliore per rappresentare tutti gli interessi ed i bisogni che sono in gioco, e, soprattutto, a sintetizzare i conflitti così da far sì che, quanto più possibile, nelle scelte di piano si riconoscano tutti gli attori-chiave.

In questo saggio si discutono alcuni aspetti problematici dell'attuazione del dispositivo delle Linee-guida (LG) per il processo di VAS dei piani urbanistici comunali (PUC) in adeguamento al PPR della Sardegna, discusso nella prima sezione, con particolare riferimento alla partecipazione (seconda sezione) ed alla sostenibilità (terza sezione). Nella sezione conclusiva si evidenzia come, anche alla luce dell'esperienza in itinere della Sardegna, le questioni della partecipazione e della sostenibilità siano attuali ed ancora da approfondire, sia in termini teorici che tecnici.

1. L'ADEGUAMENTO DEI PUC AL PPR

Le Norme tecniche di attuazione del PPR (NTA) (art. 107) prevedono che i Comuni adeguino i PUC al PPR entro un anno dalla sua approvazione, già avvenuta da oltre tre anni e mezzo: nessun Comune ha terminato, ad oggi, l'iter di approvazione del proprio PUC.

L'adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi all'assetto ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

Appare, quindi, chiaro come l'amministrazione regionale ritenga opportuno mantenere, in tema di definizione, adozione ed approvazione delle politiche del territorio, una prassi esclusivamente fondata sulla gerarchia delle competenze, con l'amministrazione regionale al vertice della gerarchia.

Nel PPR si configura un'idea di sussidiarietà rovesciata, che evidenzia quanto poco i Comuni siano coinvolti nella fase decisionale circa l'approvazione dei PUC. Questo si legge molto bene nei contributi che i Comuni sono chiamati ad offrire per il completamento del processo di definizione della normativa del PPR, cui i PUC devono adeguarsi. Tali contributi sono riconducibili a:

1. la collaborazione alla progettazione, realizzazione ed aggiornamento del Sistema informativo territoriale regionale, strumento fondamentale "nella definizione e nel coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione paesaggistica;" (art. 2, comma 2, lettera d, delle NTA)
2. la più precisa individuazione dei beni paesaggistici (immobili ed aree) ai sensi degli artt. 136, 142 e 143 del CBCP, per altro già in larga parte individuati nella cartografia del PPR, presenti nel territorio comunale, per quanto riguarda gli assetti territoriali ambientale, storico-culturale ed insediativo;
3. il recepimento puntuale di prescrizioni ed indirizzi relativi a tutti gli assetti territoriali, prescrizioni ed indirizzi che, per quanto non direttamente traducibili in norme tecniche di PUC, tuttavia sono estremamente dettagliati, e, nello stesso tempo, di interpretazione opinabile, il che apre la strada ad un forte potere discrezionale da parte della Regione nell'approvazione dei PUC adottati dai Comuni, cosa che si configura come un rischio notevole di conflittualità continua tra Regione e Comuni, ma, anche, come una fonte potenziale di mancanza di trasparenza nei rapporti tra Regione e Comuni nella definizione, attuazione e gestione delle politiche del territorio.

Si tratta, veramente, di un ruolo fortemente ancillare rispetto a quello della Regione, che si configura, veramente, come un completamento ed un aiuto alla Regione perché possa esercitare il proprio ruolo di più o meno assoluto controllo dell'attività urbanistica. Il Comune entra in gioco solo quando, gioco forza, la Regione ha bisogno di un sostegno.

In particolare, si evidenziano problemi significativi per quanto riguarda la "Fascia costiera", bene paesaggistico d'insieme ai sensi degli artt. 19 e 20 delle NTA.

L'orientamento della Regione per i contenuti dell'adeguamento dei PUC al PPR è evidenterissimo nelle NTA per ciò che concerne la categoria di aree e immobili "Insediamenti turistici" dell'assetto territoriale insediativo.

Per questi insediamenti si prescrive: riqualificazione e recupero degli insediamenti esistenti, anche a scopo ricettivo di qualità, e realizzazione di nuovi insediamenti, ricettivi ed alberghieri, in aree contigue ad aree in cui siano già presenti insediamenti, e, comunque, già antropizzate. Gli indirizzi sono altresì coerenti con quest'impostazione, con incentivi a trasformare le seconde case in strutture ricettive, con premi di cubatura, e a spostare verso l'interno insediamenti turistici della "Fascia costiera", con la possibilità di incrementarne la cubatura anche

del 100%. Obiettivo da perseguire obbligatoriamente nelle aree degli insediamenti turistici è la riqualificazione paesaggistica e funzionale di questi insediamenti, con normative specifiche del PUC che, a livello comunale, integrano quelle del PPR. (artt. 89 e 90 delle NTA)

Si tratta, quindi, di trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi, ricettività solo se contigui ai centri abitati e frazioni. Un ruolo fondamentale è da attribuire al risanamento ed alla riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici esistenti ed al riuso ed alla trasformazione a scopo turistico e ricettivo di edifici esistenti. I nuovi insediamenti turistici dovranno avere destinazione ricettiva e alberghiera con standard di qualità elevata, in aree già antropizzate, e dovranno essere subordinati alla preventiva verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto; infrastrutture finalizzate a migliorare e/o completare la fruibilità dei litorali; interventi di conservazione, gestione e valorizzazione dei beni paesaggistici. Nuove infrastrutture puntuali o di rete si potranno realizzare, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al PPR. (NTA, art. 20, comma 2, numero 3, lettera b) Come è evidente, lo sviluppo di insediamenti è esclusivamente limitato ad aree in cui siano presenti insediamenti o contigue a queste aree. I nuovi insediamenti turistici potranno, inoltre, avere destinazione ricettiva ed alberghiera, quindi non potranno contenere nuove residenze, il che implica che le nuove residenze non potranno sorgere in zona turistica. Questi nuovi insediamenti dovranno, comunque, sorgere in aree già antropizzate, e previa dimostrazione che occorranzo ulteriori posti-letto – oltre quelli che sono già disponibili o che potrebbero diventare disponibili attraverso la riqualificazione ed il recupero di quanto già esiste – per una fruizione che non superi la capacità di carico del litorale.

Le decisioni relative al futuro di queste aree sono fortemente condizionate, sia per la pianificazione generale che per quella attuativa, da orientamenti esogeni all'amministrazione comunale. Tali orientamenti configurano, in queste decisioni, il riconoscimento delle aspettative e delle istanze non solo delle comunità locali, ma, anche, di altre persone, associazioni, gruppi di interesse e di potere. La dialettica e la soluzione dei conflitti sono certamente meno controllabili, in questo quadro, dal singolo Comune, mentre l'amministrazione regionale svolge un ruolo che, nella migliore delle ipotesi, è di arbitro imparziale, e, nella peggiore, di giocatore privilegiato. Momento fondamentale in cui questi nodi si manifesteranno è l'adeguamento dei PUC ai PPR.

Gran parte delle volumetrie degli insediamenti turistici della "Fascia costiera" subirebbero fortissimi ridimensionamenti nell'adeguamento dei PUC al PPR, il che comporterebbe un notevole freno alle potenzialità di sviluppo turistico dei comuni costieri, con lo sviluppo di situazioni di conflitto di difficile superamento.

Il conflitto si genera per diverse cause. In primo luogo, i proprietari di aree dei comparti delle Zone "F" (turistiche) vedrebbero diminuire il valore delle proprie aree in maniera drammatica, perdendo, si potrebbe dire dalla sera alla mattina, i propri diritti edificatori. In secondo luogo, le municipalità vedrebbero notevolmente ridimensionata la potenzialità della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, cioè le possibilità di espansione del capitale pubblico comunale, connesse alla disponibilità degli oneri di urbanizzazione legati alle trasformazioni urbane delle ormai ex Zone "F". Altro punto significativamente problematico per il bilancio dell'amministrazione comunale sarebbe rappresentato dai mancati introiti provenienti dall'imposta comunale sugli immobili. Questi introiti sarebbero, certamente, ben più alti se i comparti delle Zone "F" fossero costituiti da aree edificabili.

Il fatto che le Zone "F" non fossero più edificabili comporterebbe, anche, un forte ridimensionamento della domanda di lavoro nell'industria edilizia, in contesti comunali con molti disoccupati e con molte persone in cerca di prima occupazione, e aventi strutture produttive ancora legate al settore primario ed all'industria delle costruzioni, con uno sviluppo del terziario, specialmente del terziario avanzato, ancora embrionale (Regione Autonoma della Sardegna,

2006). Quindi, il ridimensionamento della domanda di lavoro nell'industria delle costruzioni, non potrebbe che acuire, soprattutto nel breve periodo, il problema della disoccupazione.

Inoltre, il riorientamento dell'attività edilizia verso il recupero e la riqualificazione dell'esistente, se, indubbiamente, potrebbe costituire una strategia importante per la limitazione del consumo del territorio, comporterebbe uno spiazzamento dell'organizzazione e della specializzazione tecnica di molte imprese dell'edilizia, che rischierebbero di uscire dal mercato se non riuscissero, nel breve periodo, ad adeguare tecnologicamente sia la manodopera che le attrezzature dei cantieri. Questo in una situazione in cui, comunque, la diminuzione delle aree edificabili comporterebbe un ridimensionamento della produzione.

Infine, un'offerta abitativa fondata esclusivamente sul recupero e la riqualificazione dell'esistente, senza l'alternativa dell'espansione residenziale, porterebbe ad una mancanza di concorrenza, quindi ad un potenziale impoverimento qualitativo. Ciò che si recupererebbe e si riqualificherebbe potrebbe, quindi, non essere qualitativamente competitivo rispetto a quanto si renderebbe disponibile in altri contesti urbani, per cui la domanda abitativa reale potrebbe diminuire, con conseguenze ancora più nefaste sull'occupazione e sulla produzione dell'industria edilizia, e, in definitiva, sulla qualità della vita urbana. I costi comparativamente più alti del recupero edilizio, rispetto alle nuove costruzioni, comporterebbero la domanda di un sostegno finanziario pubblico dell'investimento degli imprenditori privati, il che appare problematico in prospettiva futura, anche nel breve periodo.

Questa situazione, estremamente difficile, potrebbe far sorgere nell'opinione pubblica di molti comuni costieri un più o meno accentuato risentimento nei confronti delle politiche del territorio basate sul PPR e, in cascata, di quelle che comportano l'adeguamento del PUC al PPR.

2. VAS E PROBLEMATICHE PARTECIPATIVE

Una buona pratica di valutazione è rappresentata dall'esperienza, in atto, relativa alla VAS dei PUC dei Comuni della Sardegna in adeguamento al PPR.

È molto importante il metodo assunto nel processo della VAS perché si configura come inclusivo ed incrementale, cioè avente quelle caratteristiche necessarie perché un processo valutativo possa efficacemente svilupparsi. In altre parole, la VAS che si sta sviluppando per i PUC in adeguamento al PPR costituisce un riferimento importante ed esportabile per la definizione di processi valutativi complessi. Si ritiene, quindi, significativo proporre alcune riflessioni riferite a questo particolare approccio alla valutazione.

Condizione per l'efficacia della VAS, nello spirito della Direttiva che la disciplina, è la sua attitudine cooperativa, a livello istituzionale, tra autorità competenti per il processo pianificatorio e autorità preposte al processo valutativo, e, anche, la sua attitudine inclusiva, cioè il suo orientamento a favorire, e, anzi, a catalizzare la partecipazione delle comunità locali, del "pubblico", al processo pianificatorio-valutativo.

Il punto b dell'articolo 2 della Direttiva sottolinea come il processo valutativo debba essere costituito, tra l'altro, da "consultazioni", e che i risultati delle consultazioni debbano essere "valutati" nel processo decisionale. Dunque, la VAS deve prevedere momenti in cui le comunità si esprimono, fasi di collazione, sistematizzazione ed interpretazione delle istanze espresse, ed una loro esplicita integrazione nelle decisioni sulle politiche di piano.

Una questione fondamentale, con riferimento a questo primo punto, è costituita dall'identificazione dei soggetti da consultare, cioè del "pubblico". Il pubblico è costituito (art. 2, punto d) da tutte le persone, fisiche o giuridiche, che, potenzialmente, sono interessate dal piano o programma per il quale si sta sviluppando la VAS. Si tratta di una definizione molto larga, in linea con quella della Convenzione di Aarhus. Tuttavia, la definizione di pubblico si estende anche ad associazioni, organizzazioni e gruppi, non necessariamente dotati di personalità giuridica, come, d'altronde, si evidenzia al comma 4 dell'articolo 6. La definizione di pubblico viene, dunque, lasciata volutamente vaga, in vista di una sua identificazione ri-

gorosa «secondo la normativa e la prassi nazionale» (art. 2, punto d), come, 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 piano o programma per il quale si sta sviluppando la VAS e del Rapporto ambientale. Anche a riguardo di questa problematica la Direttiva lascia piena libertà agli Stati membri di definire le procedure che si ritengano 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, comma 2).

Sempre con riferimento al pubblico, bisogna rilevare che il comma 4 dell'articolo 6 della Direttiva conferisce agli Stati membri la prerogativa di individuare quali siano i settori del pubblico interessati dall'iter decisionale, i quali settori, che costituiscono un sottoinsieme dell'intero pubblico, saranno consultati e potranno partecipare attivamente al processo di VAS. Questa prerogativa è di particolare rilevanza, perché, se, da un lato, potrebbe indurre dinamiche *ad excludendum*, da parte della pubblica amministrazione, nei confronti di alcuni potenziali attori (scomodi) del processo di piano, dall'altro costringe la stessa pubblica amministrazione ad individuare attori ben specifici nei confronti dei quali deve assumersi responsabilità precise, per quanto riguarda pubblicità, consultazione e integrazione nel processo decisionale.

Un aspetto importante delle consultazioni, che coinvolge, seppure indirettamente, anche il pubblico, è la designazione delle autorità che, per le specifiche competenze ambientali, devono essere consultate nel processo di VAS, e che potrebbero interagire con il pubblico (art. 6, comma 3, della Direttiva). Anche in questo caso, e contestualmente alla definizione dei tempi e delle modalità della pubblicità e delle consultazioni del pubblico, la Direttiva lascia campo libero agli Stati membri, che devono garantire, nella normativa di recepimento della Direttiva, che tutte le autorità competenti in materia di ambiente (controlli, pianificazione, gestione) siano realmente e pienamente coinvolte. Sembra, pure qui, che un approccio *ad hoc* dia più garanzie, nella pratica, rispetto ad una casistica pienamente codificata nella normativa. È da notare che un approccio *ad hoc* deve essere, comunque, rigorosamente normato, nel provvedimento legislativo di recepimento della Direttiva, in modo da non generare equivoci nella sua applicazione.¹

È necessario, per lo sviluppo di una cultura della partecipazione ai processi della pianificazione territoriale, che, ancora, in Italia ed in Sardegna, è notevolmente deficitaria – e su cui, secondo la Direttiva, si basano la VAS e l'integrazione dei principi dello sviluppo sostenibile nella prassi della pianificazione del territorio – tenere conto di due aspetti concorrenti. In primo luogo è necessario definire in maniera rigorosa come questa partecipazione si struttura e si sviluppa; in secondo luogo è fondamentale che il pubblico, coloro che partecipano – con la loro cultura, il loro vissuto, il loro tempo – vedano riconosciuto il proprio contributo e ne sperimentino l'efficacia.

Il secondo punto dovrebbe essere garantito dal recepimento dell'articolo 9 della Direttiva, ed è necessario non sottovalutarlo, tanto più in una fase iniziale, fortemente sperimentale, del processo di VAS, con una pubblica amministrazione per niente avvezza a dare una corretta, puntuale ed esaustiva informazione su piani e programmi adottati e/o approvati, soprattutto in

¹ Si tratta di questioni giuridiche e tecniche di significativo momento, soprattutto nella fase di definizione dei provvedimenti legislativi di recepimento della Direttiva, come si mette bene in evidenza nel documento “Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione di determinati piani e programmi sull'ambiente”, pubblicato nel sito Internet dell'Unione Europea http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_it.pdf [ultimo accesso: 22 Marzo 2010], che costituisce un'attenta disamina di alcuni punti particolarmente problematici concernenti il recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali.

campo urbanistico. Si tratta di un campo problematico ben presente a Davoudi che sottolinea (2003, 126): “Chiarezza e trasparenza rappresentano due rilevanti prerequisiti per sviluppare fiducia e relazioni di lunga durata tra cittadini e stato. Questo è particolarmente rilevante in riferimento alla chiarezza su ciò che è e ciò che non è suscettibile di essere influenzato dalla partecipazione pubblica. Fuorviare le persone circa lo scopo del loro apporto nel processo decisionale può indurre alla lunga a mancanza di fiducia e cinismo”.

Per quanto riguarda il primo punto, si tratta di individuare una strada, o, meglio, alcune possibili strade, per perseguire efficacemente il coinvolgimento del pubblico, che, secondo la Direttiva, si fonda su pubblicità – cioè informazione finalizzata alla conoscenza – e consultazioni.

Vi è un aspetto, non secondario, di natura giuridico-formale, che consiste nella definizione degli appropriati provvedimenti legislativi per il recepimento dell’articolo 6 della Direttiva. Non vi è dubbio, infatti, che, perché la VAS divenga prassi nell’integrazione delle tematiche ambientali ed inerenti lo sviluppo sostenibile nella pianificazione strategica, occorra un solido ed efficace impalcato giuridico, che ne definisca tecnicamente il significato, e che obblighi la pubblica amministrazione, ai diversi livelli, a sviluppare processi di pianificazione strategica che implicino la VAS (Sheate *et al.*, 2001).

Vi è, quindi, un aspetto di natura tecnica, di particolare interesse per la strutturazione del processo valutativo, che è costituito dalla definizione di metodologie per la pubblicità e le consultazioni del pubblico.

2.1. Partecipazione e VAS dei PUC in adeguamento al PPR

Il processo attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D.Lgs. n. 4/2008 che recepisce la Direttiva, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione *ex ante* che quella *in itinere*.

La novità del caso sardo, ed il suo interesse in termini di esportabilità, è riconoscibile nel fatto che la metodologia è in fase di avanzata sperimentazione, in quanto ormai diversi Comuni e Province stanno attuando processi valutativi di VAS, in cui, endoprocessualmente, si definiscono gli obiettivi del processo pianificatorio/valutativo, e si prendono le decisioni relative alle azioni di piano/programma che si ritengono idonee a perseguire il sistema degli obiettivi.

La significatività della VAS della Sardegna si identifica nel fatto che la Regione ha definito delle linee-guida che non solo garantiscono formalmente lo sviluppo di un processo inclusivo ed incrementale, ma, soprattutto, ne scandiscono le tappe, in maniera tale che l’autorità procedente, cioè un Comune o una Provincia, abbia tutto l’interesse a coinvolgere tutti i soggetti potenzialmente coinvolti, enti pubblici, privato *profit*, privato *non-profit*, associazioni e singoli cittadini, per arrivare, in maniera quanto più spedita possibile, alla conclusione del processo valutativo, che implica l’approvazione del piano e la sua entrata in vigore.

Come si vede, infatti, nella Tabella 1, il processo valutativo, che accompagna la definizione del piano (e poi ne accompagna anche l’attuazione), è scandito da una serie di fasi che, nell’interesse di tutti gli attori-chiave, devono essere messe in atto con responsabilità ed attenzione.

Tab. 1 - Modalità partecipative nel processo di VAS dell'adeguamento di un PUC al PPR (Fonte: elaborazione basata su: Regione Autonoma della Sardegna, 2009)

FASE	Soggetti coinvolti	Modalità di partecipazione	Numero di incontri
FASE 0 - Preparazione	Autorità competente	Comunicazione formale indirizzata all'autorità competente con cui si informa dell'avvio della procedura per la redazione del PUC.	0
	Soggetti competenti in materia di VAS	Individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale da coinvolgere. Comunicazione formale indirizzata ai soggetti competenti in materia ambientale con cui li si informa dell'avvio della procedura di VAS e della possibilità di partecipare al processo di elaborazione del PUC e di valutazione ambientale.	0
	Pubblico	Individuazione del pubblico interessato. Pubblicazione di apposito avviso, sull'Albo comunale e sul sito Internet, contenente la prima definizione degli obiettivi di piano.	0
FASE 1 - Orientamento	Soggetti competenti in materia di VAS	Invio preliminare del documento di scoping ai soggetti con competenze ambientali. Discussione del documento di scoping con i soggetti con competenze ambientali e verbalizzazione dei contributi espressi.	uno o più
FASE 2 - Elaborazione e redazione	Soggetti competenti in materia di VAS	Rappresentazione della bozza di PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress, discussione aperta ai soggetti competenti in materia ambientale e verbalizzazione delle osservazioni presentate.	uno o più in relazione alla dimensione del Comune e delle emergenze ambientali
	Pubblico interessato	Metodologia partecipativa: invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato della bozza del PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress. Svolgimento dell'incontro, eventualmente articolato in gruppi di trenta persone, ognuno seguito da un facilitatore esperto. Raccolta e raggruppamento delle opinioni espresse.	
	Pubblico	Metodologia partecipativa: invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato della bozza del PUC (comprensiva del rapporto ambientale) o della revisione in progress. Svolgimento dell'incontro, eventualmente articolato in gruppi di trenta persone, ognuno seguito da un facilitatore esperto. Raccolta e raggruppamento delle opinioni espresse.	

(continua nella pagina seguente)

Tab. 1 - Modalità partecipative nel processo di VAS dell'adeguamento di un PUC al PPR (continua dalla pagina precedente)

FASE	Soggetti coinvolti	Modalità di partecipazione	Numero di incontri
FASE 4 - Informazione	Pubblico	Diffusione della notizia dell'avvenuto deposito del PUC, del rapporto ambientale e della sintesi non tecnica, attraverso: pubblicazione sull'Albo del Comune; affissione di manifesti; pubblicazione sul sito Internet del Comune; pubblicazione sul BURAS; pubblicazione su due quotidiani a diffusione regionale.	0
FASE 5 - Consultazione	Soggetti competenti in materia di VAS	Invio preliminare del PUC adottato e del rapporto ambientale, presentazione del PUC e del rapporto ambientale, discussione, verbalizzazione dei risultati.	uno
	Pubblico	Presentazione (tra il XV ed il XLV giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito) del PUC adottato e del rapporto ambientale al pubblico, suddiviso in gruppi di trenta persone, seguiti da facilitatori esperti. Raccolta e catalogazione delle osservazioni espresse dal pubblico.	due o più in relazione alla dimensione del Comune e delle emergenze ambientali
	Pubblico interessato	Invio preliminare ai soggetti individuati come pubblico interessato del PUC adottato e del rapporto ambientale. Svolgimento di uno o più incontri, tra il XV ed il XLV giorno dalla pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito, seguiti da facilitatori esperti, per gruppi di circa trenta persone. Raccolta e catalogazione delle osservazioni espresse dal pubblico.	
FASE 10 - Informazione sulla decisione	Pubblico	Pubblicazione sul BURAS degli esiti della valutazione ambientale del PUC con indicazione delle sedi ove è possibile prendere visione del PUC approvato e di tutta la documentazione oggetto dell'istruttoria. Messa a disposizione, anche attraverso la pubblicazione sul sito Internet, del parere motivato espresso dall'autorità competente, della dichiarazione di sintesi e delle misure adottate in merito al monitoraggio.	0

Non è ragionevole che gli attori-chiave si chiamino fuori dal processo perché, nella migliore delle ipotesi, essendo l'intero processo valutativo alla luce del sole, questo loro atteggiamento sarebbe considerato, dai loro interlocutori locali, una manifestazione di insipienza o di accidia.

È evidente che la VAS qui sopra descritta è un processo valutativo *ex ante* ed *in itinere*; è, parimenti, chiaro che la VAS è finalizzata a trovare la strada migliore per rappresentare tutti gli interessi ed i bisogni che sono in gioco, e, soprattutto, a sintetizzare i conflitti così da far sì che, quanto più possibile, nelle scelte di piano si riconoscano tutti gli attori-chiave.

È, quindi, un processo valutativo fondamentalmente orientato alla costruzione partecipata del consenso delle comunità locali su scelte orientate alla tutela delle risorse ambientali ed allo sviluppo sostenibile. E, tuttavia, sue caratteristiche precipue, nella sua attuazione sarda, sono inclusività ed incrementalità, che costituiscono un aspetto importante per ricerche valutative applicate a processi complessi.

3. SOSTENIBILITÀ E PROCESSI DI VAS

Non vi è dubbio che la questione della sostenibilità è centrale nel processo di VAS. La Direttiva n. 42/2001/CE indica, infatti, che “La presente direttiva ha l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull’ambiente.” (art. 1). Quindi, l’obiettivo ultimo di questo atto legislativo comunitario è da riconoscere nell’esigenza di migliorare la qualità degli atti di pianificazione e programmazione attraverso l’integrazione, in essi, di criteri di riferimento, per la definizione dei sistemi degli obiettivi di piani e programmi, finalizzati alla tutela dell’ambiente, e, dunque, all’attuazione di pratiche orientate al paradigma, certamente complesso, dello sviluppo sostenibile.

Nelle LG questo paradigma si articola secondo quanto indicato dalla Commissione Europea in un manuale sulla VAS che, ancorché ormai un po’ datato, ne costituisce ancora un riferimento concettuale importante (Commissione Europea, 1998). Nelle LG (p. 20) si dispone che:

Per quanto riguarda gli obiettivi di sostenibilità, in generale, si può fare riferimento ai 10 criteri [...] di seguito riportati:

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 piani e programmi.

Sarebbe opportuno che nella predisposizione del PUC si tenesse conto dei dieci obiettivi sopraelencati valutando attraverso quali scelte strategiche e attraverso quali azioni specifiche tali obiettivi possano essere concretamente perseguiti. Di ciò si dovrà dare conto nel rapporto ambientale, come meglio specificato al successivo punto 5.3² delle presenti Linee Guida.

Dunque, nelle LG, che, tuttavia, peccano a questo proposito di una certa indeterminatezza, si specifica che i dieci criteri di sostenibilità sono punti di riferimento per la definizione di obiettivi di sostenibilità, cioè per la definizione di un set di obiettivi che vadano a completare, integrandoli, gli obiettivi di piano, nell’idea che, a seguito di una verifica incrociata, si pervenga ad un set di obiettivi che non presentino incoerenze. Questo approccio risulterebbe adeguato a quanto indicato nel manuale citato, che pone in evidenza:

- come i criteri debbano essere adattati al contesto territoriale del piano o del programma di cui si sta sviluppando il processo di VAS, e siano fondamentalmente mirati a

² Il punto 5.3 recita: “Il rapporto ambientale deve dare conto dell’intero processo di elaborazione e approvazione 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. Nel rapporto ambientale, in particolare, devono essere individuati, descritti e valutati:

- la situazione ambientale di partenza attraverso opportuni indicatori;
- gli obiettivi di sostenibilità ambientale che si intendono perseguire attraverso il PUC;
- i criteri per l’integrazione della componente ambientale;
- gli effetti significativi che l’attuazione del PUC potrebbe avere sull’ambiente;
- le ragionevoli alternative sulla base degli obiettivi e dell’ambito territoriale del PUC;
- il sistema di monitoraggio”.

sensibilizzare le autorità competenti sulle problematiche della tutela e della sostenibilità (Commissione Europea, *cit.*, p. II.1);

- che “Ogni regione dovrà decidere i criteri che intende applicare alla propria realtà.” (*ibid.*).

Si tratta, quindi, di criteri ordinati al riconoscimento di esigenze di tutela ambientale e sviluppo sostenibile, esigenze che devono essere generate da un’attenta e scrupolosa analisi del contesto territoriale, e che devono partire dai criteri, ma non identificarsi con i criteri: solo una loro contestualizzazione ne garantisce una funzione efficace a migliorare la qualità della programmazione e della pianificazione.

Purtroppo le LG non approfondiscono la funzione dei criteri e non ne esplicitano la valenza e le modalità di utilizzo nel processo di VAS, al di là di quanto già sottolineato. Nella sezione successiva si discutono alcuni significativi connotati delle modalità adottate dagli enti locali sardi in merito all’integrazione delle problematiche della sostenibilità nei processi di adeguamento dei piani di loro competenza al PPR.

3.1. Sostenibilità e VAS dei PUC in adeguamento al PPR

Le VAS dei PUC in adeguamento al PPR, ma, anche, quelle di alcuni Piani urbanistici provinciali (PUP, normati dagli artt. 16 e 17 della Legge Regionale n. 45/1989) - che hanno anche i contenuti propri del Piano territoriale di coordinamento della Provincia, ai sensi del “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (D.Lgs. n. 267/2000, art. 20) – si caratterizzano per diversi approcci alla questione della sostenibilità, i quali sono eterogenei e raramente soddisfacenti in riferimento all’approccio discusso nella sezione precedente.

Le LG che, come già sottolineato, sono piuttosto imprecise a questo proposito, costituiscono, probabilmente, la fonte primaria di questa confusione, che, però, si radica, in termini più generali, nella poca dimestichezza che gli uffici tecnici degli enti locali sardi hanno con l’integrazione dei concetti di tutela dell’ambiente e di sviluppo sostenibile nei processi della pianificazione territoriale.

Qui di seguito si discutono sinteticamente questi approcci.

Approccio 1: non si tiene conto dei criteri di sostenibilità.

Questo primo approccio è certamente il più negativo e si riscontra, in vero, nei processi di VAS dei PUP. Formalmente, infatti, le LG riguardano solo l’adeguamento dei PUC al PPR e non quello dei PUP, per cui i PUP, essendo meno vincolati da questo punto di vista, possono più facilmente evitare di trattare le problematiche della sostenibilità, sperando di non avere osservazioni in proposito da parte dei soggetti coinvolti nei processi di VAS. Va, anche, sottolineato che le Province sono sia autorità competenti che procedenti, ai sensi della Legge Regionale n. 9 del 2006 recante “Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali”, e della Delibera della Giunta Regionale (DGR) n. 24/23 del 23 Agosto 2008 recante “Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica”. La coincidenza delle funzioni, che configura una VAS pienamente endoprocedimentale³, dà, innegabilmente, alla Province sarde una forte autonomia decisionale nel processo valutativo-pianificatorio. Va notato, comunque, che non si riscontra, da parte delle Province, un univoco atteggiamento “negativo” nei confronti dell’inclusione delle tematiche relative alla sostenibilità. Se, infatti, la Provincia del Medio Campidano (Villacidro-Sanluri) definisce un documento di scoping assolutamente privo di riferimenti alla sostenibilità (PROVINCIA DEL

³ È molto importante che la VAS si configuri come endoprocedimentale rispetto al processo di formazione del piano, in quanto, nello spirito della citata Direttiva n. 42/2001/CE, 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. Si veda, a questo proposito, la lettura critica della Direttiva proposta dall’INU (FIDANZA & BERTINI, 2006).

MEDIO CAMPIDANO, 2009), così non è, come si vedrà più avanti, per la Provincia di Carbonia-Iglesias

Approccio 2: si tiene conto dell'indicazione delle LG in termini meramente formali.

Un cenno ai criteri di sostenibilità è indicato nell'indice del rapporto di scoping, che non ne approfondisce il significato, né spiega come la problematica verrà inquadrata nel rapporto ambientale. Questo si nota, ad esempio, nei documenti di scoping della VAS dei PUC di Assemini (Città di Assemini, 2009, p. 22), Posada (Comune di Posada, 2008, p. 12) e Monserrato (Comune di Monserrato, 2009, p. 26). I Comuni indicano che la sostenibilità ambientale dovrà essere valutata con riferimento a quanto indicato dalla Commissione Europea (*cit.*), incrociando i criteri di sostenibilità ambientale con gli obiettivi di piano.

La questione non viene approfondita. Sembra di intuire, tuttavia, che i criteri dovrebbero fungere da punti di riferimento per orientare le azioni di piano, che sarebbero funzionali alla realizzazione degli obiettivi, nella direzione della sostenibilità. Si tratta, tuttavia, di un'indicazione priva di contenuti espressi, che tende esclusivamente a rendere conforme il rapporto di scoping, che deve contenere l'indice del rapporto ambientale (LG, p. 26), alle indicazioni delle LG della Regione.

Approccio 3: i criteri di sostenibilità si devono contestualizzare in relazione all'ambito territoriale interessato dal PUC.

Questo approccio non è tanto diverso dal precedente e per questo approccio vale *in toto* quanto già sottolineato. Il passo avanti sostanziale è che, in questo caso, si fa cenno alla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità, ancorché in nessun modo venga specificato come questa contestualizzazione potrebbe avere luogo. Si tratta, comunque, di un passo avanti concettualmente importante nella direzione indicata dal manuale della Commissione Europea (*cit.*). Esempi di questo approccio si trovano nei documenti di scoping redatti dai Comuni di Alghero (2010, p. 36) ed Arbus (2010, pp. 63-64). In particolare, si legge, nel documento del Comune di Arbus, che, tra gli obiettivi della Fase 2 della VAS "Elaborazione e redazione del rapporto ambientale", vi è l'"Individuazione del set definitivo di obiettivi di sostenibilità ambientale per il PUC di Arbus attraverso la contestualizzazione dei Criteri Generali di Sostenibilità Ambientale" (*cit.*, p. 64).

Approccio 4: si individua l'approccio alla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità.

Un ulteriore passo avanti è rappresentato dal tentativo di chiarificare in che modo avverrà la contestualizzazione dei criteri di sostenibilità. Va in questa direzione il documento di scoping redatto dal Comune di Villa San Pietro (2009) che indica che "L'Amministrazione Comunale di Villa San Pietro individua un primo set di obiettivi, suddivisi in generali e specifici con riferimento a distinti ambiti territoriali. Tali obiettivi [...] saranno sottoposti a verifica di coerenza con i Criteri di Sostenibilità Ambientale che saranno definiti nella fase di redazione del Rapporto Ambientale" (p. 16). Si nota, qui, la volontà, da parte del Comune di sottoporre a verifica di coerenza gli obiettivi del PUC in relazione a criteri di sostenibilità ancora non definiti e che, quindi, dovrebbero derivare da una contestualizzazione dei dieci criteri del Manuale della Commissione Europea (*cit.*). Se non che, più avanti, nello stesso documento, si legge che "Partendo dai 10 criteri di sviluppo sostenibile indicati nel «Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea» [...] verranno definiti gli obiettivi di sostenibilità ambientale contestualizzati alla realtà del Comune di Villa San Pietro" (p. 23): sembrerebbe, quindi, che la contestualizzazione dei dieci criteri non debba essere funzionale ad una verifica degli obiettivi del PUC, quanto, piuttosto, ad un'integrazione, nel sistema degli obiettivi, di nuovi obiettivi orientati alla sostenibilità che, probabilmente a seguito di una verifica di coerenza interna da sviluppare nel rapporto ambientale, porterebbero ad una ridefinizione del sistema complessivo degli obiettivi del PUC. Questa stessa incertezza nel significato e nell'utilizzo dei criteri di sostenibilità nel

processo di VAS si palesa nei documenti di scoping redatti dai Comuni di Villasimius (2008, pp. 12 e 39) e Selargius (2009, pp. 13 e 18), ed in quello del PUP di Carbonia-Iglesias (Provincia di Carbonia-Iglesias, 2009, p. 75).

Certamente, quanto indicato dalla Direttiva 42/2001/CE e sottolineato nella terza sezione – che, cioè, la valutazione ambientale di piani e programmi “ha l’obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell’ambiente e di contribuire all’integrazione di considerazioni ambientali all’atto dell’elaborazione e dell’adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile” (art. 1) – indicherebbe una preferenza per la traduzione dei criteri, contestualizzati, in obiettivi che puntino ad integrare nel processo di definizione dei PUC obiettivi orientati alla tutela delle risorse ambientali ed allo sviluppo sostenibile

Approccio 5: la contestualizzazione dei criteri dà luogo ad obiettivi di sostenibilità ambientale.

Il superamento dell’ambiguità evidenziata a proposito del quarto approccio può avvenire con la metodologia utilizzata nel rapporto ambientale della VAS del PUC di Carbonia in adeguamento al PPR (Comune di Carbonia, 2009, pp. 5, 13 e 60-62). I criteri di sostenibilità ambientale vengono, in questo caso, contestualizzati in maniera abbastanza semplicistica: se ne considera come pertinente al PUC di Carbonia un sottoinsieme dei dieci criteri, e, in relazione a questo sottoinsieme, si sottopongono a verifica non gli obiettivi del PUC, bensì le azioni di piano che, verosimilmente, consentiranno di perseguirli. La verifica è tipo assolutamente qualitativo, e piuttosto generica, e, nella sua genericità, certamente più mirata ad individuare coerenze che conflitti. Coerenze e conflitti sono, comunque, evidenziati dai colori dei riquadri di una tabella e assolutamente non discussi. Il che evidenzia come questo tipo di verifica, pressoché priva di argomentazioni, da un lato sia assolutamente inutile in rapporto al processo di VAS – che in questo caso si trova allo stadio della redazione del rapporto ambientale, quindi ben oltre la fase di scoping – e, dall’altro, configuri la questione della sostenibilità come legata ad una verifica di azioni di piano (e, quindi, di obiettivi, a monte) già definite, in cui non se ne integrano di altre – legate alla sostenibilità – né si integrano obiettivi di tutela ambientale e sostenibilità nel primitivo sistema degli obiettivi del PUC.

Il superamento dell’ambiguità configura, quindi, in questo caso, un’idea regolativa di sostenibilità piuttosto involuta e deludente.

3. CONCLUSIONI

È possibile, ed appare promettente, ragionare di VAS nella pianificazione del territorio, cioè di pianificazione del territorio orientata al paradigma dello sviluppo sostenibile, seguendo due filoni di discussione e di ricerca, tra loro profondamente connessi ed interdipendenti, ampiamente riconoscibili nei riferimenti concettuali di *Agenda 21* (O.N.U., 1993), *Agenda Habitat* (O.N.U., 1996), e nei programmi e nei documenti redatti dal *Global Urban Observatory* del United Nations Centre for Human Settlements (1997), come nell’esperienza di Sustainable Seattle (1998) e della New Economics Foundation (1999).

Il primo filone si riferisce alla definizione della portata e della significatività degli impatti, o, comunque, all’individuazione, in termini tecnico-scientifici e specialistici, delle loro misure, in relazione alle risorse ambientali. Si tratta di misure, diciamo pure “indicatori”, che, ad esempio, la *Division for Sustainable Development* dell’O.N.U. riporta e descrive, classificandoli come “ambientali”, nella *Working List of Indicators of Sustainable Development* (O.N.U., 2004), oppure che sono classificati nelle categorie “gestione delle risorse ambientali” o “situazione della qualità della vita urbana con specifico riferimento alla funzione residenziale” dell’*Abridged Survey* del *Global Urban Observatory* del United Nations Centre for Human Settlements (*cit.*).

Questi indicatori fanno riferimento, in maniera pressoché esclusiva, al sapere tecnico, ed in questo trovano la loro forza ed il loro limite di utilizzo. Non esprimono in sé un cammino comunitario, un discorso comune costruito dalla cittadinanza, una crescente, o decrescente, consapevolezza ed inculturazione dei principi dello sviluppo sostenibile nella prassi della pianificazione. Per essere definiti, e manipolati, hanno solo bisogno di esperti, di una pubblica amministrazione che faccia largo uso di tecnici nei diversi campi disciplinari, e, parallelamente, non si prestano all'esercizio del controllo democratico, o, se vogliamo, a suscitare attenzione da parte dell'opinione pubblica sulle problematiche che sottendono. Su questo tipo di indicatori, per intenderci, Sustainable Seattle (*cit.*) non avrebbe potuto in alcun modo sviluppare la sua esperienza, ormai più che decennale, di agenzia non-profit che offre alla comunità una grande occasione di autoriflessione e di costruzione di fiducia nei propri mezzi, e di entusiasmo per la partecipazione alla vita democratica.

Il secondo filone ha come riferimento esperienze e pratiche come quelle, appunto, di Sustainable Seattle (*cit.*), molto diffuse soprattutto nelle prassi della pianificazione del territorio di matrice anglosassone, come fa rilevare, ad esempio, la ricerca applicata della New Economics Foundation (*cit.*). A questo secondo filone è da ricondurre il processo di definizione degli indicatori di sostenibilità sviluppato nel caso della provincia pakistana di Sarhad (IISD Measurement and Indicators Program, 1998). Si tratta di un filone di ricerca estremamente promettente anche per la pianificazione del territorio italiana, e in particolare sarda, finora tradizionalmente ancorate a prassi piuttosto rigide, farraginose dal punto di vista procedurale, ed estremamente poco aperte ad incentivare e favorire un'efficace coinvolgimento delle comunità locali.

È necessario mettere in evidenza che questo coinvolgimento non è facile da realizzare, non si può mettere in atto dall'oggi al domani, non può basarsi, né può essere innescato, da provvedimenti giuridico-normativi, ancorché di una definizione normativa abbia bisogno, seppure in maniera elastica ed aperta a recepire le peculiari e particolari istanze, anche organizzative, delle comunità locali. In altre parole, processi condivisi di organizzazione dell'assetto del territorio, che, con terminologia che sa ormai, un po', di stantio, vengono indicati come provenienti "dal basso", non cominciano né sono catalizzati dalla legislazione o dai regolamenti, quanto, piuttosto, dallo sviluppo di una cultura radicata della partecipazione, nella pubblica amministrazione, ma, soprattutto, nella comunità civile.

Inoltre, processi partecipativi di definizione di sistemi di indicatori per orientare ai principi dello sviluppo sostenibile le pratiche della pianificazione territoriale, come, ad esempio, i processi di VAS dei PUC in adeguamento al PPR della Sardegna, possono attuarsi efficacemente anche al di fuori dell'apparato normativo e del controllo della pubblica amministrazione, e porsi come riferimento dialettico autorevole e, spesso, imprescindibile. È in questa direzione che puntano le LG, che, però, come abbiamo visto nella discussione della sezione precedente, risultano imprecise a riguardo della cultura della sostenibilità del piano.

Nel caso italiano e sardo, l'apparato normativo della pianificazione del territorio costituisce più un ostacolo che un incentivo allo sviluppo di processi di VAS efficaci, ed in ogni caso non pare possibile che dalla legislazione italiana sul governo del territorio possa, oggi, provenire una spinta al cambiamento culturale che indirizzi verso pratiche partecipate e processi condivisi. L'aggiornamento delle normative in materia di pianificazione del territorio potrebbe, in quest'ottica, costituire una conseguenza, importante, della definizione, gestione ed attuazione, di prassi partecipative nell'identificazione e nell'utilizzo di indicatori di sostenibilità, non certamente, invece, potrebbe fungere da catalizzatore o innescatore di queste prassi. L'occasione del recepimento della Direttiva dell'Unione Europea sulla VAS costituisce un'occasione molto importante per l'orientamento dell'urbanistica italiana e sarda verso un paradigma di sviluppo sostenibile fondato su un impianto normativo e tecnico-pratico condiviso e vissuto dalle comunità locali.

Non vi sono dubbi sull'orientamento partecipativo e processuale dell'impostazione della relazione tra sviluppo sostenibile e pianificazione territoriale nel quadro concettuale della VAS, il che, implicitamente, indica che l'O.N.U., e le istituzioni internazionali che si riconoscono nel solco culturale e tecnico tracciato dall'O.N.U., puntano sul secondo filone di discussione e ricerca dei due cui si è appena fatto cenno.

Certamente, d'altronde, dal punto di vista della riflessione teorica sulle problematiche della pianificazione del territorio, approcci di tipo deterministico come quelli rappresentativi del primo filone sono complementi necessari che fissano il campo di riferimento, l'universo stabilito di discorso, in cui si sviluppano la ricerca e la discussione relative al secondo filone. Questa questione emerge in maniera altrettanto evidente in *Agenda 21* ed in tutta la riflessione e la ricerca che da essa derivano, come bene è messo in evidenza da Hardi e Zdan (1997, p. 127): "The process of creative and active public participation combined with advise and information provided by experts, generates cohesive, and logical indicators that reflect real community values and practical experience".

La complementarità tra sapere tecnico e sapere comune costituisce la base dei processi di definizione di indicatori, e di gestione ed attuazione di politiche del territorio orientate ai principi dello sviluppo sostenibile. Questa complementarità necessita di un rapporto continuo e continuamente dialettico, i cui esiti vanno costruiti pazientemente ed incrementalmente. La costruzione paziente ed incrementale di questi processi non può essere, per sua natura, che aperta e non deterministica, quindi non può esaurirsi nel primo filone di cui sopra, ma trova, invece, nel secondo il proprio naturale riferimento.

BIBLIOGRAFIA

- Città di Assemini. 2009. *Rivisitazione della Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale – Documento di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.assemini.ca.it/files/PUC/relazioni/2009_avviso_valutazione_ambientale_strategica_scoping.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Commissione Europea, DGXI Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione Civile. 1998. *Manuale per la valutazione ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.interreg-enplan.org/doc/Lg_esistenti/Manuale_PSR_PFS%20.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- 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 Arbus. 2010. *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale di Arbus. Documento di scoping*. Documento presentato pubblicamente dal Comune di Arbus durante l'assemblea pubblica di presentazione della proposta di Piano Urbanistico Comunale adeguato al Piano Paesaggistico Regionale e al Piano di Assetto Idrogeologico e del Piano di Utilizzo dei Litorali, tenutasi ad Arbus il 26 Febbraio 2010.
- Comune di Carbonia. 2009. *Piano urbanistico comunale. Valutazione ambientale strategica*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://88.41.241.125/urbiportal/protected/documents/1008> [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Comune di Monserrato. 2009. *Valutazione Ambientale Strategica. Documento di Scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.monserrato.ca.it/documenti_scaricabili/VAS_Monserrato_scoping.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].

- Comune di Posada. 2008. *Nuovo Piano Urbanistico Comunale – Valutazione Ambientale Strategica – Rapporto di Scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo [http://www.comune.posada.nu.it/docs/news/2008/13/rapporto%20e%20questionario%20scoping%20-%20vas%20puc%20posada%20\(30.07.08\).zip](http://www.comune.posada.nu.it/docs/news/2008/13/rapporto%20e%20questionario%20scoping%20-%20vas%20puc%20posada%20(30.07.08).zip) [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Comune di Selargius. 2009. *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale. Documento di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://demo.arionline.eu/jselargius3/images/stories/notizie/PUC_valutazione_ambientale_scoping.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Comune di Villa San Pietro. 2009. *Piano urbanistico comunale in adeguamento al PPR ed al PAI. Valutazione ambientale strategica. Documento di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.villasanpietro.ca.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=196&Item=255 [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Comune di Villasimius. 2008. *Valutazione ambientale strategica del Piano urbanistico comunale di Villasimius. Documento di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.comune.villasimius.ca.it/villasimius/servizi-al-cittadino/uffici-comunali/edilizia-pubblica-e-privata/Documento_di_Scoping_Villasimius_def.pdf/at_download/file [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Davoudi, S. 2003. La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità. *Urbanistica* 55(120): 119-129.
- Fidanza, A. e C. Bertini, a cura di. 2006. *Lettura critica del “recepimento” della Direttiva 2001/42/CE (VAS) nel D.Lgs. 152/2006, recante “Norme in materia ambientale”*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.inu.it/download/ad_eventi/lettura_critica.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Hardi P. e T. Zdan. 1997. *Assessing Sustainable Development: Principles in Practice*. Winnipeg, Manitoba, Canada: IISD (International Institute for Sustainable Development).
- IISD Measurement and Indicators Program. 1998. *Development and implementation of indicators for sustainable development for the North-West Frontier Province of Pakistan*. Winnipeg, Manitoba, Canada: IISD (International Institute for Sustainable Development).
- New Economics Foundation, a cura di, 1999. *Community Indicators Map*. Londra, Regno Unito: New Economics Foundation.
- O.N.U. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development), a cura di. 1993. *Agenda 21*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_01.shtml [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- O.N.U. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development), a cura di. 2004. *Working List of Indicators of Sustainable Development*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/indisd/english/worklist.htm> [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- O.N.U. (United Nations Human Settlements Programme), a cura di. 1996. *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Provincia del Medio Campidano. 2009. *Piano urbanistico provinciale. Piano territoriale di coordinamento. Valutazione ambientale strategica. Rapporto di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo http://www.provincia.mediocampidano.it/resources/cms/documents/20090122_PRC_VA_Rapporto_di_scoping_20090122.pdf [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].

- Provincia di Carbonia-Iglesias. 2009. *Piano urbanistico provinciale. Piano territoriale di coordinamento. Valutazione ambientale strategica. Documento di scoping*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo [http:// www.provincia.carboniaiglesias.it/ home/ piano-urbanistico-provinciale/ files/ scoping_vas_pup_ci-1.pdf](http://www.provincia.carboniaiglesias.it/home/piano-urbanistico-provinciale/files/scoping_vas_pup_ci-1.pdf) [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Regione Autonoma della Sardegna. 2006. *Progettazione Integrata. Rapporto d'area – Provincia di Cagliari*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo [http:// www.regione.sardegna.it/ documenti/ 1_85_20060531162844.zip](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_85_20060531162844.zip) [ultimo accesso: 20 Marzo 2010].
- Regione Autonoma della Sardegna. 2009. *Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica dei Piani Urbanistici Comunali*. Documento disponibile su Internet all'indirizzo [http:// www.sardegna-territorio.it/ documenti/ 6_83_20070706101540.pdf](http://www.sardegna-territorio.it/documenti/6_83_20070706101540.pdf) [ultimo accesso: 26 Marzo 2010].
- Sheate W., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschemann, J. Palerm e U. Steen. 2001. *SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making, Final Report, Volume 1: Main Report, Volume 2: Country Reports, Volume 3: Case Studies*. Londra, Regno Unito: CEC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, ICON (Imperial College Consultants Ltd.).
- Sustainable Seattle. 1998. *Indicators of Sustainable Community 1998*. Sustainable Seattle, Seattle, WA, Stati Uniti.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS, Global Urban Observatory), a cura di. 1997. *Monitoring Human Settlements with Urban Indicators. Abridged Survey*. Nairobi, Kenia: UNCHS, Global Urban Observatory.

XXXI ITALIAN CONFERENCE OF REGIONAL SCIENCE

SEA: CONSIDERATIONS ON OPEN PERSPECTIVES AND PROBLEMS FOR ITS IMPLEMENTATION IN SARDINIA (ITALY)

Corrado ZOPPI

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Sezione di Urbanistica, University of Cagliari, Via Marengo 2, 09123 Cagliari, Italy; tel.: +39 (0)70 6755216, telefax: +39 (0)70 6755215; e-mail: zoppi@unica.it

ABSTRACT

Important conditions for Strategic Environmental Assessment (SEA) to be effective, in the spirit of Directive 2001/42/EC which rules over it, are its cooperative and inclusive attitudes. Cooperation should involve institutions, planning authorities and agencies who are involved in environmental assessment procedures. Inclusion implies favoring and catalyzing local communities' participation, that is participation of the public, in the planning/assessment process.

The implementation of the Directive, based on the Law enacted by decree n. 2008/4, should be particularly careful, with reference to the assessment conceptual approach, to the general planning/assessment objectives, which have to be inclusive and incremental, and to participation of the process key-actors, which has to be effective and easy, in terms of its ex-ante and ongoing steps. A good practice is represented by the ongoing experience of the Sardinian city Masterplans adjustment process to the Regional Landscape Plan (RLP).

The method adopted for the implementation of the SEA process is very important since, being inclusive and incremental, it shows some of the main characteristics needed for assessment to be effective. In other words, SEA concerning the adjustment of the Sardinian city Masterplans to the RLP is a significant and exportable practice for the environmental assessment of complex planning processes. Therefore, it is important to discuss some issues concerning such an assessment approach. The innovation brought about by the Sardinian case, which is particularly significant in terms of exportability, consists of a methodological approach which is in an advanced experimental stage, since several cities and provinces are implementing SEA processes with endogenously-identified planning/assessment objectives, and with decisions on program/plan actions taken with the aim of addressing suitable ways of reaching such objectives. Sardinian SEA is particularly significant because the regional administration issued a Guidelines Manual (Regione Autonoma della Sardegna, 2009) which not only ensures formally that an inclusive and incremental SEA process is implemented, but also defines rigorously the steps a SEA proceeding authority, that is a city or a province, has to take in order to favor participation of all potentially-interested subjects, were they public agencies, profit and non-profit enterprises, social and non-governmental organizations, or citizens, and speed-up plan approval and its formal establishment, which take place once the ex-ante SEA process is over.

The SEA process, which couples plan definition and establishment, and its implementation, is characterized by a set of phases which should be responsibly and carefully developed in the interest of the process key-actors, who should not reasonably give-up, since, being the process transparent, at best, such a decision would most likely appear, to the voters of their local communities, as a symptom of incapacity and sloth.

It is evident that the SEA process described above is an ex-ante and ongoing assessment. It is also clear that SEA aims at finding the best way to represent the focus of all interests and expectations at stake, and at defining and implementing planning decisions which most part of the key-actors would agree upon.

This paper discusses some problematic issues of the use of the Guidelines Manual for the implementation of the SEA process concerning the adjustment of the city Masterplans to the Sardinian RLP (the adjustment question is presented in the first section) with particular attention to participation (second section) and sustainability (third section). In the concluding section it is put in evidence how, in the light of the Sardinian experience, participation and sustainability are central and still need theoretical and technical study.