

# Convegno Nazionale VAS in Italia: prospettive e criticità

Roma, 26 novembre 2009

Acquario Romano

Casa dell'Architettura

---

## *VAS di piani urbanistici comunali in adeguamento al Piano paesaggistico regionale*

**Corrado Zoppi<sup>1</sup>**

Una buona pratica di valutazione è rappresentata dall'esperienza, in atto, relativa alla VAS dei piani urbanistici comunali (PUC) 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 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 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 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 rigorosa «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 precondizione 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

<sup>1</sup> Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Autonoma della Sardegna e Dipartimento di Ingegneria del Territorio dell'Università di Cagliari, Via XXIX Novembre 41, 09123 Cagliari, tel.: 070 6067019, telefax: 070 6067016, e-mail: zoppi@unica.it

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.<sup>2</sup>

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 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».

Tab. 1 - Modalità partecipative nel processo di VAS dell'adeguamento di un PUC al PPR (Fonte: Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell'Ambiente, Servizio della sostenibilità ambientale e valutazione impatti, 2007)

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

<sup>2</sup> 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/sea-support.htm> [ultimo accesso: 9 Novembre 2009], che costituisce un'attenta disamina di alcuni punti particolarmente problematici concernenti il recepimento della Direttiva nelle legislazioni nazionali.

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.	

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
--	----------	---	---

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.

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.

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.

## Riferimenti bibliografici

- Davoudi S. (2003), “ La partecipazione nella pianificazione per la sostenibilità”, *Urbanistica*, 55(120), 119-129.
- Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell’Ambiente, Servizio della sostenibilità ambientale e valutazione impatti (2007), *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: 8 Giugno 2009].
- Sheate W., Dagg S., Richardson J., Aschemann R., Palerm J. e Steen U. (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*, CEC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, ICON (Imperial College Consultants Ltd.), Londra, Regno Unito.