

VAS e fondi strutturali: un approccio metodologico

di

Luigi Moro, Regione Autonoma della Sardegna

Cheti Pira, ECOTER Cagliari

Sandro Sanna, Regione Autonoma della Sardegna

Fabio Schirru, Università di Cagliari

La Valutazione ambientale strategica (VAS) è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 42/2001/CE con lo scopo di integrare i principi di salvaguardia e tutela dell'ambiente durante le fasi di pianificazione e programmazione. Nell'ambito della Programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (nel seguito "RRDC") recante disposizioni comuni sui diversi Fondi si evidenzia come la VAS rappresenti un importante supporto nella redazione di programmi maggiormente rivolti allo sviluppo sostenibile. La VAS, oltre a dover essere applicata obbligatoriamente ai programmi (in quanto strumenti con impatti potenzialmente rilevanti sull'ambiente ai sensi dell'art. 3, comma 1 della Direttiva 42/2001/CE), può senz'altro essere uno strumento di supporto alle decisioni, per garantire che gli effetti ambientali dell'attuazione dei programmi vengano analizzati preventivamente, durante la fase di elaborazione degli stessi.

La dottrina pone l'accento sulla dimensione strategica della VAS, evidenziando che la stessa deve andare oltre la semplice analisi degli effetti ambientali di una decisione (Brown e Thérivel, 2000; Kørnøv e Thissen, 2000), incentrandosi maggiormente sul processo che porta ad essa: la VAS è infatti anche uno strumento di governance e di supporto al processo decisionale che favorisce la costruzione del consenso attorno alle azioni da compiere, grazie ai momenti di partecipazione tra tutti gli attori del processo.

Endoprocedimentalità¹ rispetto al processo di definizione delle scelte, partecipazione, condivisione, consenso e considerazione della dimensione ambientale, sono gli aspetti chiave che, secondo i contenuti della Direttiva 42/2001/CE dovrebbero caratterizzare la VAS e renderla più efficace.

L'esperienza della VAS condotta nell'ambito della redazione del Programma operativo regionale sul Fondo europeo per lo sviluppo Regionale (nel seguito POR FESR) e del Programma di sviluppo rurale sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (nel seguito PSR FEASR) della Regione Sardegna per la programmazione 2014-2020,

¹ Per endoprocedimentalità della VAS nel processo di definizione delle scelte, s'intende una VAS completamente integrata nel processo di definizione del programma, sia in termini di supporto ad esso, sia procedurali.

permette a chi scrive di fare qualche riflessione su come tali aspetti chiave hanno caratterizzato il processo di definizione delle scelte².

(i) Integrazione

Il concetto di integrazione indicato dalla Direttiva 42/2001/CE (art. 1) è stato reso operativo grazie all'avvio della procedura fin dalle prime fasi del processo di programmazione e considerando nel Documento di Scoping le azioni del Documento Strategico Unitario per la programmazione dei Fondi comunitari (Regione Sardegna, 2013, p.22), che raccoglie il quadro delle priorità che la Regione Sardegna intende assumere nel settennio di programmazione 2014-2020.

Sempre secondo il principio di integrazione tra processo di valutazione e processo di programmazione il Centro Regionale di Programmazione, in qualità di Autorità Procedente della VAS ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. ha cercato di coniugare, non senza difficoltà, i principi, gli obblighi, e le tempistiche della VAS con le tempistiche e le modalità previste per la predisposizione dei Programmi. In particolare ha:

- avviato un'unica procedura di VAS per tutti i Programmi regionali a valere sui Fondi SIE, secondo le disposizioni attuative contenute nella D.G.R. n. 34/33 del 7.8.2012³.
- inserito le consultazioni di cui all'art. 6 della Direttiva VAS all'interno del sistema di governance multilivello di cui all'art. 5 del RRDC; in tal senso si è aperto il confronto, in ambito VAS, oltre che con i soggetti competenti in materia ambientale anche con il Partenariato Economico e Sociale, al quale la Commissione Europea attribuisce un ruolo chiave in termini di dialogo nell'ambito della programmazione tra parti diverse (soggetti pubblici o privati, forze economiche e sociali) .
- definito un ipotesi di integrazione del monitoraggio ambientale condotto ai sensi dell'art. 10 della Direttiva VAS all'interno del sistema di monitoraggio fisico e finanziario del Programma (all'art. 74 del RRDC).

Le difficoltà, in termini di integrazione, si riconducono alla mancanza di una procedura di VAS, specificatamente definita da una norma, per i Programmi a valere sui Fondi SIE. Quest'ultimi seguono tempistiche e fasi strettamente definite dal negoziato con la Commissione Europea, mentre le tempistiche indicate, nel caso specifico, dalla D.G.R. 34/33 sono rivolte genericamente alle procedure di VAS inerenti piani e programmi di livello regionale.

² Nel testo ci si riferisce ai documenti VAS depositati a Luglio 2014 per le consultazioni (ai sensi della Direttiva 42/2001/CE) e disponibili su:

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=232410&v=2&c=10626>

[Ultimo accesso Maggio 2015]. La versione definitiva dei Programmi e dei documenti VAS, sono al momento ancora in elaborazione, in quanto si sta svolgendo il negoziato con la Commissione Europea ai sensi dell'art. 29, punto 3 del RRDC. In questa fase la Commissione Europea formula delle osservazioni che dovranno essere recepite nei Programmi, prima dell'approvazione definitiva.

³ A seguito dell'esclusione del Programma Operativo sul Fondo Sociale Europeo, il percorso di VAS è proseguito limitatamente per il POR FESR e per il PSR FEASR.

(ii) Tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente e l'uso efficiente delle risorse è una delle sfide della Strategia Europa 2020, tant'è che il tema della sostenibilità ambientale è sviluppato in diversi documenti di indirizzo per la programmazione 2014-2020, sia di livello comunitario che nazionale. In particolare, il principio dello sviluppo sostenibile è definito dal RRDC come "principio orizzontale" e trasversale nella definizione dei programmi (art. 8).

Le considerazioni di natura ambientale sono integrate nella definizione delle scelte del POR FESR e del PSR FEASR grazie all'utilizzo di un modello di valutazione che permette di arrivare ad una valutazione globale della sostenibilità ambientale delle azioni proposte. Tale modello tiene conto sostanzialmente di tre aspetti tra di loro connessi: 1) di quanto le azioni contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti nell'ambito della valutazione⁴; 2) di quanto le azioni contribuiscono, in termini di risorse finanziarie, al sostegno degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici secondo la metodologia definita nel Regolamento del 7 marzo 2014 (Reg. (UE) 215/2014); 3) dei potenziali impatti (diretti e indiretti, positivi e negativi) del PO-FESR sulle componenti ambientali⁵.

Figura 1. Coefficienti attribuiti ai campi di intervento ai sensi del Reg. 215/2014.

<i>Ambiente</i>	
083 Misure per la qualità dell'aria	40 %
084 Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento	40 %
085 Tutela e valorizzazione della biodiversità, protezione della natura e infrastrutture "verdi"	40 %
086 Tutela, ripristino e uso sostenibile dei siti Natura 2000	40 %
087 Misure di adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima, quali erosione, incendi, inondazioni, tempeste e siccità, comprese azioni di sensibilizzazione, protezione civile nonché sistemi e infrastrutture per la gestione delle catastrofi	100 %
088 Prevenzione e gestione dei rischi naturali non connessi al clima (ad esempio terremoti) e dei rischi collegati alle attività umane (ad esempio incidenti tecnologici), comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile e i sistemi e le infrastrutture per la gestione delle catastrofi	0 %
089 Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati	0 %
090 Piste ciclabili e percorsi pedonali	100 %

⁴ Gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono definiti in riferimento a ciascuna componente ambientale sulla base degli esiti dell'analisi ambientale e in riferimento alla pianificazione regionale di settore e agli indirizzi contenuti nelle varie strategie nazionali e comunitarie (Regione Sardegna, 2014, pp. 68, 250).

⁵ Queste includono, secondo il quadro concettuale del RA, le componenti ambientali primarie (atmosfera, suolo e sottosuolo, ambiente idrico) e i fattori di interrelazione (produzione e gestione dei rifiuti, energia, trasporti e mobilità, sistemi produttivi e rischio tecnologico).

Con riferimento al secondo degli aspetti elencati, la dotazione finanziaria di ogni azione di Programma è ripartita in una o più campi di intervento, a ciascuno dei quali il Reg. (UE) 215/2014 attribuisce la percentuale di sostegno finanziario agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, come rappresentato nella Figura 1.

Dall'attribuzione di pesi⁶, secondo una scala di valori che va da -1 a 1 (Regione Sardegna, 2014, p.73) sulla base dei tre punti appena visti e dalla loro ponderazione con gli importi finanziari assegnati si arriva alla definizione di un coefficiente aggregato della sostenibilità ambientale per ciascuna azione⁷.

Si riporta a titolo di esempio la valutazione della sostenibilità ambientale effettuata, secondo i punti sopra elencati, sull'azione 6.1.2 "Realizzare i migliori sistemi di raccolta differenziata e un'adeguata rete dei centri di raccolta", definita nell'Asse V del PO-FESR "Tutela dell'ambiente, uso efficiente delle risorse e valorizzazione del patrimonio naturale culturale a fini turistici. " Si è rilevato quanto segue:

1. un impatto diretto positivo di entità elevata (peso attribuito all'impatto è pari a 1) sulla componente "Produzione e gestione dei rifiuti" in quanto l'azione contribuisce in maniera significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Ottimizzazione del sistema di gestione dei rifiuti" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
2. si è rilevato un impatto indiretto positivo di entità media (peso attribuito all'impatto è pari a 0,28) sulla componente "Suolo e sottosuolo", ricondotto alla riduzione del rischio di contaminazione del suolo derivante dall'abbandono di rifiuti; l'azione contribuisce in maniera debolmente significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Prevenire la riduzione delle potenzialità produttive del suolo" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
3. si è rilevato un impatto indiretto positivo di entità lieve (peso attribuito all'impatto è pari a 0,16) sulla componente "Ambiente idrico", ricondotto alla riduzione del rischio di contaminazione delle acque derivante dall'abbandono di rifiuti; l'azione contribuisce in maniera debolmente significativa al raggiungimento dell'obiettivo di sostenibilità ambientale "Mantenere e migliorare la qualità dei corpi idrici" (Regione Sardegna, 2014, p. 250);
4. si è rilevato un sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici pari a 0% (valore definito dal Reg. (UE) 215/2014 per la categoria 017 associata all'azione; in questo caso la posta finanziaria assegnata alla categoria di riferimento non contribuisce in nessun modo).

⁶ L'impatto su una componente ambientale è legato a due fattori, il primo definito dalla tipologia di impatto (diretto o indiretto), il secondo legato all'entità (lieve, media, elevata) in riferimento, anche, al grado di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

⁷ Per le azioni del POR FESR, oggetto di valutazione, sono stati ottenuti dei coefficienti di sostenibilità ambientale quasi sempre positivi compresi tra 0 e 2. I coefficienti più alti sono stati ottenuti per le azioni degli Assi IV "Energia sostenibile e qualità della vita", V "Tutela dell'ambiente, uso efficiente delle risorse e valorizzazione del patrimonio naturale culturale a fini turistici".

Non si rilevano impatti negativi a seguito dell'attuazione dell'azione e il coefficiente complessivo di sostenibilità ambientale associato alla stessa risulta 1,44, con effetto leva corrispondente a un importo finanziario a finalità ambientale pari al 16% dell'importo complessivo del POR FESR.

Al momento si stanno recependo le osservazioni pervenute durante la fase di consultazione VAS e del negoziato con la Commissione Europea, dalle quali sono emersi forti suggerimenti, in fase di recepimento dall'Autorità Procedente, per rafforzare maggiormente, in termini finanziari, le azioni rivolte alla tutela dell'ambiente (in particolar modo nel settore della gestione dei rifiuti e delle risorse idriche).

(iii) Conclusioni

Si può affermare che l'endoprocedimentalità della valutazione ambientale rispetto al processo di definizione delle scelte, la partecipazione e la considerazione della dimensione ambientale sono stati aspetti sostanziali nell'ambito della VAS del POR FESR e del PSR FEASR 2014-2020 della Regione Sardegna, pur con i vincoli stabiliti a livello comunitario e nazionale. I Programmi sono stati definiti infatti nell'ambito di una cornice abbastanza schematizzata e rigida, che fornisce al programmatore, a priori e già a livello di Regolamenti sui Fondi e Accordo di Partenariato, le tipologie di azioni che possono o non possono essere attivate e finanziate, nel rispetto di determinati risultati attesi.

Sulla base anche delle lezioni dettate dall'esperienza delle passate programmazioni, le innovazioni di metodo per la programmazione 2014-2020 orientano i Programmi ad una maggiore concentrazione in termini di priorità e di obiettivi specifici., Le strategie di intervento devono essere chiare e supportate da una solida analisi dei fabbisogni regionali. I margini di spesa spesso sono ridotti e il programmatore si trova a dover scegliere poche priorità di intervento, in coerenza con le norme/documenti sopraindicati.

Un contributo importante nella fase di scelta delle azioni del POR FESR e del PSR FEASR sono state le osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale, raccolte e validate dall'Autorità Procedente, a seguito delle fasi di consultazioni, avvenute ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 42/2001/CE. Tramite le osservazioni si sono espresse le criticità maggiormente rilevanti e gli ambiti di intervento prioritari a livello regionale.

Le osservazioni, accolte per la gran parte, sono state sia di carattere metodologico, inerenti i contenuti del Rapporto ambientale (inerenti le analisi di contesto e di coerenza, il programma di monitoraggio, l'individuazione e la valutazione degli effetti sull'ambiente e delle alternative) sia in termini critici sulle azioni proposte nella bozze dei Programmi. L'apporto dei vari soggetti si è inquadrato in un sistema di governance multilivello, all'interno del processo che ha portato alla formazione delle decisioni e alla loro implementazione (UNESCAP, 2007). La partecipazione, in tal senso si è dimostrata efficace e diretta a migliorare la programmazione sulla base delle esigenze del territorio, e in linea con quanto indicato all'art. 5 del RRDC.

In estrema sintesi, l'esperienza condotta dalla regione Sardegna ha evidenziato, in termini di opportunità, quanto i concetti di governance, di programmazione e di valutazione siano "inseparabili" tra loro (così come sottolineato ad esempio da Khakee, 1998).

Riferimenti bibliografici

- Brown A., Thérivel R. (2000), Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18:183-189.
- Khakee A., (1998), Evaluation and Planning. Inseparable Concepts, *Town Planning Review*, 69,4: 359–74.
- Kørnøv L., Thissen W. (2000), Rationality in Decision- and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18: 191- 200.
- Regione Sardegna (2013), *Programmazione 2014-2020 dei Fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), Valutazione ambientale strategica, Rapporto preliminare (Documento di Scoping)*, disponibile su:
http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20131008132633.pdf
[ultimo accesso Maggio 2015].
- Regione Sardegna (2014), *Programmazione 2014-2020 dei Fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), Valutazione ambientale strategica del Programma Operativo FESR 2014-2020 e del Programma di sviluppo rurale 2014-2020, Rapporto ambientale*, documento disponibili online su:
http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140721115256.pdf
[Ultimo accesso Maggio 2015]
- UNESCAP [United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific] (2007), *What is Good Governance?*, documento disponibile su internet all'indirizzo <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
[ultimo accesso Maggio 2015].

Note

L'articolo rientra tra le attività di ricerca svolte con il sostegno della Regione Autonoma della Sardegna attraverso una Borsa di Ricerca finanziata con fondi a valere sul POR Sardegna FSE 2007-2013.