

L'estensione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna agli ambiti interni: una proposta metodologica

di

*Federica Isola, Università di Cagliari – DICAAR
Cheti Pira, Ecoter*

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna (PPR), approvato nel 2006 (DGR n. 36/7 del 2006), rappresenta il quadro di riferimento e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio e degli atti di programmazione e pianificazione. Il PPR propone una modalità di interpretazione del territorio attraverso un innovativo processo di conoscenza, riprogettazione e gestione delle risorse presenti. Nella sua prima stesura, ha disciplinato i centri matrice e il territorio costiero; quest'ultimo è stato suddiviso in ambiti omogenei di paesaggio definiti in base alle caratteristiche ambientali, storico-culturali e insediative dei territori. A distanza di oltre dieci anni dall'approvazione e alla luce della proposta della nuova legge urbanistica regionale, risulta fondamentale portare a compimento l'operazione di pianificazione paesaggistica per il secondo stralcio riferito agli ambiti interni. Il contributo propone una riflessione sul processo di pianificazione attuato negli ultimi anni in adeguamento al PPR e su come gli esiti di questo possano contribuire all'aggiornamento dello stesso in funzione di una sua estensione agli ambiti interni dell'Isola attraverso la cornice metodologica della Valutazione ambientale strategica (VAS).

(i) La VAS e le opportunità offerte dal suo utilizzo: alcune esperienze nell'ambito dell'adeguamento al PPR

Il PPR è il primo piano paesaggistico regionale approvato secondo il dispositivo del D.Lgs n. 42/2004. Tuttavia, a differenza di quanto prescritto in quest'ultimo all'art. 135, secondo il quale le Regioni devono assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente pianificato e gestito, nel PPR si è scelto di intraprendere un percorso di pianificazione concentrandosi sugli ambiti costieri, considerati strategici per lo sviluppo economico, ma, allo stesso tempo, fragili dal punto di vista ambientale. Questa scelta ha portato ad una situazione di squilibrio tra aree interne e costiere nel governo del territorio.

Lo studio dei processi di governance territoriale, attivati negli ultimi anni in Sardegna, anche in riferimento al dibattito sulle politiche di sviluppo per le aree interne, permette di fare alcune riflessioni, che rafforzano quanto appena evidenziato. L'esperienza del PPR in Sardegna ha mostrato come sia necessario inquadrare, in maniera condivisa e obiettiva, le problematiche e le potenzialità territoriali, piuttosto che puntare sulla forza prescrittiva delle disposizioni di un ente a discapito di altri attori istituzionali. Inoltre, l'assenza di un effettivo rapporto tra strumenti di tutela,

valorizzazione e trasformazione, e la mancata applicazione della VAS al PPR, ne hanno indebolito sensibilmente, e in parte vanificato, la portata innovativa. Queste criticità sono dipese principalmente da tre elementi: la scarsa concertazione istituzionale, il mancato coinvolgimento delle comunità locali e la non integrazione di indirizzi e prescrizioni con gli altri strumenti di governo del territorio. Per superare queste criticità, il contributo propone il quadro concettuale e metodologico della VAS come supporto efficace durante la fase di definizione delle scelte. Rispetto a quanto emerso dall'ampia letteratura in merito, la VAS, se correttamente applicata, permette, in modo partecipato e condiviso, di analizzare valori complessi per arrivare a definire azioni strategiche attraverso l'utilizzo di approcci e strumenti integrati.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 152/2006 tutti i piani aventi impatti significativi sull'ambiente devono essere sottoposti a VAS (art. 6). Rientrando i Piani urbanistici comunali (PUC) tra questi, la Regione Sardegna ha elaborato linee guida (LG) (1) con l'intenzione di fornire un supporto ai Comuni per la VAS dell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici al PPR.

Nelle LG, il processo di piano stabilito dalla L.R. 45/89, con le specifiche fasi individuate per l'adeguamento al PPR (preparazione, analisi territoriale, proposta, progetto finale del piano, adozione, osservazioni e approvazione), è integrato con la procedura e le fasi della VAS disposte dalla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 (redazione del Documento di scoping, DS, e del Rapporto ambientale, RA) in modo che la formazione del piano abbia al suo interno la procedura di VAS (Regione Sardegna, 2010, pp. 11-12), come mostrato nella Fig. 1.

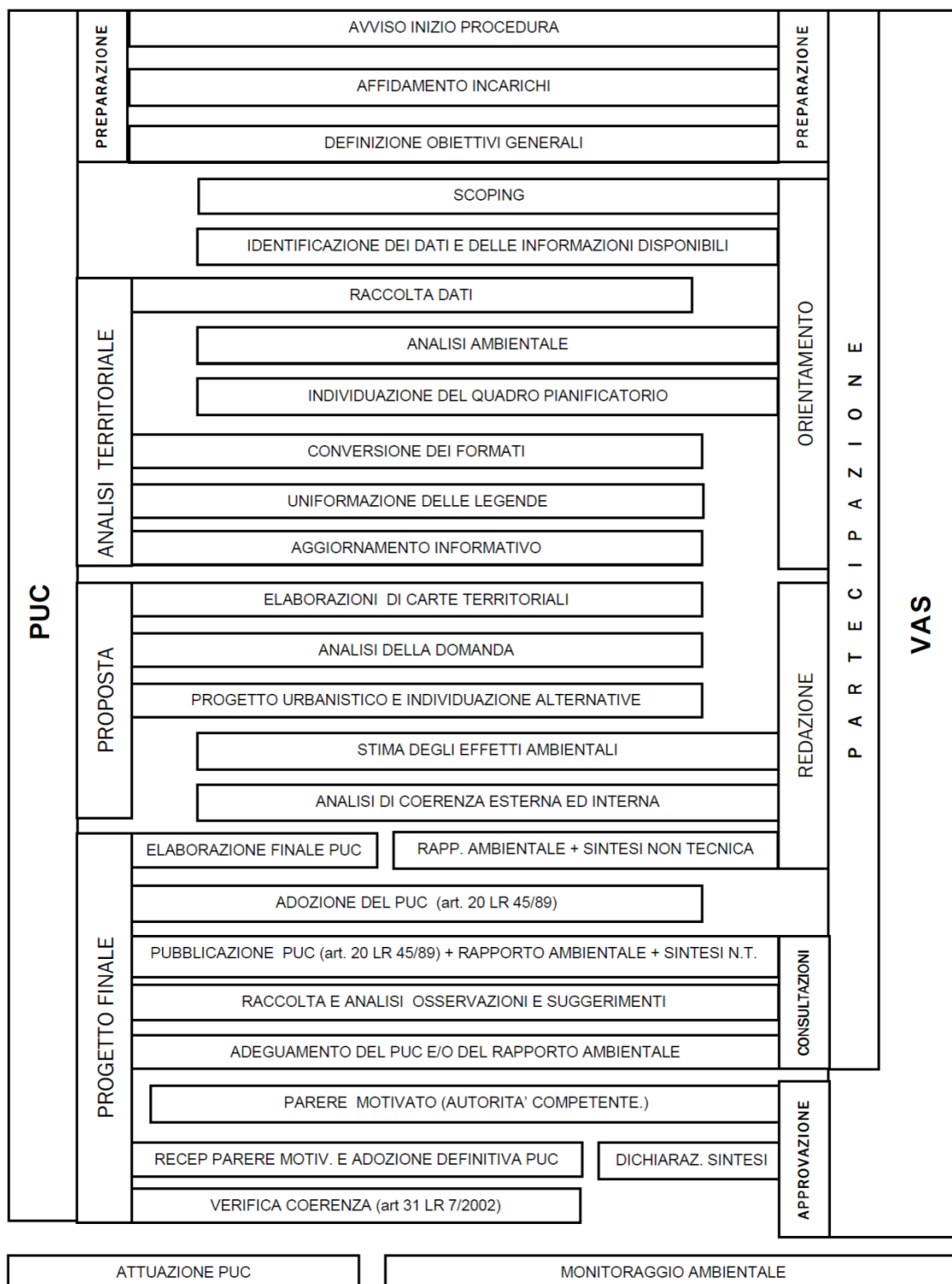
Con riferimento all'elemento fondativo della VAS, ossia il contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione dei piani, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui tre momenti fondamentali del processo: l'analisi ambientale, la definizione degli obiettivi di sostenibilità e il processo partecipativo. Lo studio valutativo è stato condotto con riferimento a tre casi di VAS dei PUC in adeguamento al PPR, esterni agli ambiti costieri: il DS di Tissi, il RA di Nuoro e il RA di Meana Sardo. Nella tabella che segue sono riassunte le analisi elaborate.

(ii) Alcuni indirizzi per l'estensione del PPR agli ambiti interni

Le analisi elaborate pongono in evidenza le opportunità che la VAS può portare nei processi di pianificazione e come la metodologia di analisi, di costruzione delle strategie di intervento e di partecipazione, possano contribuire, in maniera decisiva, all'aggiornamento del PPR in funzione di una sua estensione agli ambiti interni dell'Isola.

È possibile, quindi, definire alcuni indirizzi e criteri per lo sviluppo di un processo decisionale inclusivo e incrementale, in modo tale da integrare, in maniera più efficace, nella formazione del PPR delle aree interne, le considerazioni degli aspetti di natura ambientale e partecipativa.

Figura 1: Integrazione della VAS nel processo di costruzione del piano



Fonte: LG, pag.11

2004

FASI	ANALISI AMBIENTALE	DEFINIZIONE OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	PROCESSO PARTECIPATIVO
Tabella 1: Risultati conoscitivi			
Tissi	Per ciascuna componente è stata predisposta una scheda di sintesi in cui sono indicate le informazioni da reperire per l'analisi del contesto.	Gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono stati definiti contestualizzando, rispetto alle analisi del contesto territoriale, i 10 criteri di sostenibilità indicati nel "Manuale per la VAS dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi strutturali dell'Unione Europea"	Durante l'elaborazione del Piano è previsto il coinvolgimento dell'autorità competente per la VAS e quello dei soggetti competenti in materia ambientale, oltre a momenti di consultazione, partecipazione ed informazione della comunità
Meana Sardo	Successivamente è stata definita un'analisi SWOT, finalizzata all'individuazione delle strategie di sviluppo del territorio	L'analisi interpretativa ha portato alla definizione di tre temi strategici: da cui discendono le linee progettuali e le azioni. Gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono direttamente correlati alle azioni del PUC	Le osservazioni pervenute riguardano il processo partecipativo, la completezza e l'analisi del procedimento e l'ambito di influenza del piano
Nuoro	Le componenti sono suddivise per macro-tematiche: abiotiche, biotiche e paesaggistiche; patrimonio culturale, architettonico, archeologico; inquinanti fisici; popolazione; sistema economico; beni materiali; sotto-servizi	L'analisi delle caratteristiche del territorio ha permesso di identificare le principali emergenze e criticità esistenti nell'ambito comunale e di definire i criteri di sostenibilità ambientale	

Criterio 1. La programmazione e la valutazione nel piano:

la valutazione e la pianificazione interagiscono in maniera ottimale se si fondono in un unico processo; questo modo di procedere dovrebbe portare ad aggiustamenti e miglioramenti continui, che si riflettono nel prodotto finale rendendolo più consistente e maturo.

Criterio 2. La partecipazione nel piano:

il coinvolgimento dei soggetti competenti in materia ambientale, del pubblico e del pubblico interessato, dovrebbe essere garantito in tutte le fasi di elaborazione del PPR; una sua strutturazione sistematica durante l'analisi conoscitiva contribuisce alla formazione di un piano condiviso e maggiormente rispondente ai bisogni della comunità.

Criterio 3. L'analisi del contesto territoriale:

la costruzione di un'adeguata analisi di contesto, nella quale vi sia una considerazione congiunta degli aspetti ambientali, sociali ed economici, risulta essere elemento fondamentale per la successiva definizione della strategia.

Criterio 4. Definizione della strategia per gli ambiti di intervento:

nell'ipotesi di una suddivisione del territorio in ambiti di paesaggio interni, per la determinazione degli obiettivi generali e specifici di ciascuno, è fondamentale partire dagli esiti delle diverse analisi elaborate (contesto programmatico, analisi ambientale, etc.). Per facilitare una coerenza complessiva, tale da sostenere tutti gli obiettivi e le azioni di piano in un'unica cornice di relazione concettuale, si ritiene utile la definizione di una matrice di progettazione, che trae ispirazione dal Logical Framework Approach (2), dove, con uno schema ad albero (Figura 2), si schematizza il rapporto tra obiettivi

generali, specifici e azioni di piano. L'impostazione della gerarchia del quadro logico è la seguente:

Tabella 2: Il Quadro logico degli obiettivi (Fonte: nostre elaborazioni sul modello proposto nel RA del Comune di Meana).

Tema/Insieme/Componente ambientale				
Obiettivi di sostenibilità ambientale	Obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna	Obiettivi del Piano	Azioni del Piano	
			Favorevoli	Potenzialmente sfavorevoli
Obiettivo di sostenibilità ambientale n	Obiettivo da coerenza esterna 1	Obiettivo specifico 1	Azione 1	Azione 1
			...	...
			Azione l	Azione l
		Obiettivo specifico i	...	...
			Azione 1	Azione 1
			...	...
	Obiettivo da coerenza esterna h	Obiettivo specifico 1	Azione m	Azione m
			...	...
			Azione 1	Azione 1
		Obiettivo specifico j	Azione 1	Azione 1
			...	...
			Azione n	Azione n
		Obiettivo specifico k	Azione 1	Azione 1
			...	...
			Azione o	Azione o

Agli obiettivi del PPR, a seconda della loro coerenza o conflittualità con le previsioni derivanti dal primo livello del quadro logico, corrispondono azioni favorevoli, ovvero potenziali ostacoli, al raggiungimento della sostenibilità ambientale. La relazione di coerenza, o di potenziale conflitto, che discende dall'analisi del legame concettuale tra le azioni e il primo e terzo livello del quadro logico, costituisce il fulcro della strategia: per ogni tematica/insieme/componente ambientale, infatti, tale relazione consente l'individuazione dell'impatto, positivo o negativo, del PPR, rispetto alla tutela delle risorse ambientali e al paradigma dello sviluppo sostenibile, rappresentati dalla contestualizzazione dei criteri tramite gli obiettivi di sostenibilità.

Anche in questa fase è fondamentale un'ampia partecipazione e trasparenza del processo. Il risultato da ottenere è una pianificazione strutturata, partecipata e trasparente, nella quale si potrà scegliere di raggiungere solamente alcuni degli obiettivi emersi, tramite la scelta di opportune tematiche d'intervento o di priorità rilevate dall'analisi di contesto.

Riferimenti bibliografici

Comune di Meana Sardo, *Piano urbanistico comunale – Valutazione ambientale strategica – Rapporto ambientale* (in progress).

Comune di Nuoro (2014), *Piano urbanistico comunale – Valutazione ambientale strategica – Rapporto ambientale*. http://www.comune.nuoro.it/media/downloads/PUC/Definitivo/VAS_15MAR2010/Elab56_2.pdf

- Comune di Tissi (2017), *Valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale in adeguamento al PPR e al PAI*. <http://www.comune.tissi.ss.it/>.
- Regione Autonoma della Sardegna (2010), *Linee guida per la Valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici comunali*.
http://www.sardegnaambiente.it/documenti/18_269_20110203150553.pdf.
- Regione Autonoma della Sardegna (2006), *Piano Paesaggistico Regionale – Legge Regionale 25 novembre 2004, n. 8 – Primo ambito omogeneo – Area costiera. Relazione Tecnica Generale*.
http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060929095149.zip.