

INDIRIZZI METODOLOGICI PER L'ESTENSIONE DEL PIANO PAESAGGISTICO  
REGIONALE DELLA SARDEGNA AGLI AMBITI INTERNI

Federica Isola<sup>1</sup>, Cheti Pira<sup>2</sup>, Corrado Zoppi<sup>3</sup>

**SOMMARIO**

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna propone una nuova modalità di interpretazione del territorio attraverso un innovativo processo di conoscenza, riprogettazione e gestione delle risorse presenti. In particolare, il Piano ha rappresentato una novità in termini di approccio operativo alle trasformazioni urbanistiche e territoriali. L'ambito di influenza del Piano ha riguardato i centri matrice e la fascia costiera; il territorio costiero è stato suddiviso in ambiti omogenei di paesaggio definiti in base alle caratteristiche ambientali, storico-culturali e insediative proprie dei territori. A distanza di oltre dieci anni dall'approvazione e alla luce della recente 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 del PPR in funzione di una sua estensione agli ambiti interni dell'Isola.

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Cagliari, DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Via Marengo 2, 09123 Cagliari, e-mail: ing.federica.isola@gmail.com (corresponding author).

<sup>2</sup> Università degli Studi di Cagliari, DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Via Marengo 2, 09123 Cagliari, e-mail: ing.cheti.pira@gmail.com

<sup>3</sup> Università degli Studi di Cagliari, DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Via Marengo 2, 09123 Cagliari, e-mail: zoppi@unica.it

## 1. Introduzione

Il Piano paesaggistico regionale (PPR), approvato nel 2006 (Deliberazione della Giunta Regionale n. 36/7 del 2006) rappresenta il principale strumento di pianificazione territoriale della Regione Sardegna e il quadro di riferimento e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio e degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale.

Nella sua prima stesura, il PPR è stato articolato in ventisette ambiti di paesaggio costieri caratterizzati da un'unica identità riconoscibile dal punto di vista paesaggistico. Nel tentativo di intraprendere un processo di pianificazione per il secondo stralcio riferito agli ambiti interni, considerando le problematiche di natura politica e culturale che avevano caratterizzato la prima stesura, nel 2009 si è intrapreso un percorso di revisione del PPR, non portato però a termine. Attraverso l'analisi di tali problematiche è possibile elaborare alcune riflessioni relativamente agli indirizzi di piano e alla disciplina adottata nel vigente strumento di pianificazione, in prospettiva di una sua estensione al restante territorio regionale. L'obiettivo è la definizione di indirizzi di tutela paesaggistica che permettano di coniugare la conservazione con lo sviluppo del territorio e che siano finalizzati a generare una valorizzazione efficace delle aree interne.

Con riferimento al contesto pianificatorio appena descritto, attraverso la cornice normativa e metodologica della Valutazione ambientale strategica (VAS), nel presente contributo, si analizza, in termini critici, quanto è stato attuato nell'adeguamento dei Piani urbanistici comunali (PUC) di tre comuni esterni agli ambiti di paesaggio costieri del PPR.

Essendo la VAS, oltretutto una procedura obbligatoria ai sensi del D.Lgs n. 152 del 2006, finalizzata a garantire l'integrazione della variabile ambientale nei processi di pianificazione, essa è anche intesa come strumento di accompagnamento all'elaborazione ed all'adozione del piano,

Nel paragrafo 2 si illustrano le motivazioni che hanno portato alla prima stesura del PPR. Successivamente, l'analisi si sviluppa attraverso un esame (paragrafo 3) dei Rapporti ambientali (RA) e dei Documenti di scoping (DS) elaborati nell'ambito delle VAS dei PUC di alcuni Comuni della Sardegna, identificandone, utilizzando come chiave di lettura le Linee guida regionali per le VAS dei PUC<sup>4</sup> (LG) in adeguamento al PPR, i punti di forza. Gli esiti di queste analisi permettono di individuare un insieme di criteri e indirizzi (paragrafo 4) per lo sviluppo di un processo decisionale per le aree interne maggiormente inclusivo e incrementale, che includa, in maniera più efficace, nella formazione del nuovo PPR, le considerazioni degli aspetti di natura ambientale e partecipativa.

## 2. Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna

Il PPR è stato il primo piano paesaggistico regionale approvato secondo il disposto del D.Lgs n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) secondo il quale avrebbe dovuto disciplinare l'intero territorio regionale. La Regione Sardegna scelse invece di intraprendere un percorso di pianificazione paesaggistica concentrandosi sul territorio costiero. Le motivazioni di tali scelte risalgono agli anni Novanta; la Regione Sardegna elaborò, sulla base delle Legge Galasso<sup>5</sup>, i PTP<sup>6</sup>, che, contrariamente alla loro funzione iniziale di riferimento generale di coordinamento e orientamento dell'intero territorio regionale, si ridussero, con il tempo, a normare la sola fascia di territorio compresa nei due chilometri dalla linea di costa. Su tali aree venne imposto un vincolo di "integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e

---

<sup>4</sup> Le LG sono state elaborate dall'Assessorato della Difesa dell'Ambiente di concerto con Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica. La prima versione risale al 2007 ed è stata più volte modificata e integrata. L'ultima versione è stata approvata con Delibera assessoriale n. 44/51 del 14.12.2010. Le LG sono state discusse e condivise nell'ambito di un tavolo tecnico attivato con le Province, cui spettano le funzioni amministrative relative alla VAS di piani e programmi di livello comunale e provinciale.

<sup>5</sup> Legge 431/85 che impone un vincolo paesaggistico sui territori costieri compresi nella fascia di 300 metri dalla linea di battigia.

<sup>6</sup> Con la L.R. n. 45/89 "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale," fu attribuito ai Piani territoriali paesistici (PTP) la funzione di coordinamento e orientamento delle scelte nell'organizzazione dell'intero territorio regionale.

dei rispettivi insiemi” (art. 10 bis, c. 1, L.R. 45/89). Si trattava di una condizione che avrebbe portato a ripercussioni importanti nel governo del territorio regionale; da allora, le politiche territoriali sono state caratterizzate da innumerevoli vicende che non hanno portato a risvolti positivi. Il risultato fu, ancora una volta, la riduzione degli stessi piani a strumenti sostanzialmente vincolistici e limitati ad una stretta fascia del territorio costiero (Ercolini *et al.*, 2010). La pianificazione basata sui PTP culminò nel loro annullamento pressoché totale. Seguì un quinquennio (1999-2004) di *vacatio legis* fino alla Deliberazione della Giunta Regionale n. 33/1 del 10 agosto del 2004 che si tradusse nella L.R. 8/2004 "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", conosciuta come “Legge Salvacoste” (Ercolini *et al.*, 2010). Questa Legge stabiliva misure di salvaguardia estremamente restrittive per i territori costieri che sarebbero rimaste in vigore fino all’approvazione del PPR, il cui processo di definizione, adozione e approvazione la stessa Legge definisce in maniera estremamente rigorosa. Le previsioni del PPR risultano cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni e delle Province e immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici; per quanto attiene alla tutela del paesaggio; le disposizioni in esso contenute sono comunque prevalenti sulle disposizioni degli altri atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, comprese quelle degli enti gestori dell’aree protette, qualora siano più restrittive.

Considerando quanto affermato nella Relazione Tecnica Generale, “l’impianto normativo del PPR è costruito in adeguamento alla legislazione sovraordinata e si basa nella sostanza sulla distinzione di due strati normativi:

- il primo, è riferito sia ai singoli elementi territoriali per i quali è necessaria la tutela ex artt. 142 e 143 del D.Lgs. 42/2004 (beni appartenenti a determinate categorie a cui è possibile ricondurre i singoli elementi con criteri oggettivi, *in jure* “vincoli ricognitivi”), sia alle componenti che, pur non essendo dei beni, devono essere tenute sotto controllo per evitare danni al paesaggio o per favorirne la riqualificazione;

- il secondo strato normativo è riferito ad ambiti territoriali per la definizione dei quali i caratteri paesaggistici ed ecologici sono determinanti, e che saranno la sede per definire indirizzi, direttive e prescrizioni anche di tipo urbanistico, da rendere operativi mediante successivi momenti di pianificazione quali la definizione degli obiettivi di qualità paesistica, gli indirizzi di tutela e le indicazioni di carattere relazionale volte a preservare o ricreare gli specifici sistemi di relazioni tra le diverse componenti compresenti” (Regione Sardegna, 2006, pp. 3-4).

Tra gli elementi relativi alla prima categoria assume particolare rilevanza il bene costituito dalla fascia costiera nel suo insieme. Questa, pur essendo composta da elementi appartenenti a diverse specifiche categorie di beni (le dune, le falesie, gli stagni, i promontori, etc.) costituisce nel suo insieme una risorsa paesaggistica di rilevante valore.

Viste queste premesse, come ha affermato Edoardo Salzano, coordinatore del Comitato scientifico del PPR, “...l’attenzione agli ambiti costieri era, quindi, assolutamente inevitabile, partire dal territorio più vulnerabile, la parte più aggredita...”. Nella definizione della disciplina si è voluta proteggere una parte dell’isola considerata strategica dal punto di vista economico ed allo stesso tempo sostenibile dal punto di vista ambientale. Attraverso questa suddivisione, basata su dei (poco chiari) criteri di coerenza interna, il PPR propone di salvaguardare il paesaggio costiero elaborando indirizzi specifici volti ad orientare la pianificazione sotto-ordinata (Salzano, 2012).

Tali scelte hanno portato ad una situazione di squilibrio tra aree interne e costiere negli assetti economici, culturali e nel governo del territorio. Durante il tentativo di revisione del Piano furono definite le schede di indirizzo relative ai restanti ambiti di paesaggio interni e inserite in un Atlante di paesaggio rurale che poi, di fatto, non fu autorizzato (Comune di Tissi, 2017, pag. 8).

Il dibattito culturale e politico sulle aree interne e la definizione di politiche per il loro sviluppo è, comunque, sicuramente attuale. Alle aree interne è rivolta anche la Strategia nazionale per le aree interne che considera le peculiarità di questi territori un potenziale inestimabile per contrastare il fenomeno dello spopolamento e della disoccupazione, per preservare il patrimonio naturale e paesaggistico, per salvaguardare i saperi tradizionali e trasformarli in un volano per la ripresa economica. La Regione Sardegna

partecipa alla Strategia con l'area pilota dell'Alta Marmilla. In quest'area sono programmate tipologie di interventi legati all'adeguamento dei servizi essenziali quali sanità, mobilità/accessibilità e istruzione, finanziati con risorse ordinarie e la realizzazione di Progetti di sviluppo locale (PSL) per tutelare il territorio e le comunità locali, promuovere il turismo sostenibile e il risparmio energetico, valorizzare i sistemi agroalimentari, etc.

Lo studio dei processi di governance territoriale, attivati negli ultimi anni in Sardegna, permette di fare essenzialmente due riflessioni, che rafforzano quanto appena evidenziato. La prima riguarda la struttura del governo del territorio: forme gerarchiche e dirigistiche da parte dei governi regionali portano a modelli istituzionali, amministrativi e fisico-organizzativi difficilmente accettati e condivisi da parte dei livelli di governo sotto-ordinati e dalle comunità locali, perché incapaci di leggerne esigenze e aspettative. 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. La seconda riflessione riguarda l'interpretazione del concetto di sostenibilità: fondare i piani su apprezzabili e innovativi principi basati su tale astrazione serve a poco se ad essi non corrispondono adeguati strumenti e risorse per la loro attuazione. L'assenza di un effettivo rapporto tra strumenti di tutela, valorizzazione e trasformazione ha indebolito sensibilmente, e in parte vanificato, la portata innovativa del PPR. Non si può rendere concreta la sostenibilità delle scelte a livello pianificatorio attraverso un approccio esclusivamente vincolistico.

Un altro elemento che ha caratterizzato la formazione della prima stesura del PPR è stata la mancata applicazione della VAS. Rispetto a quanto emerso dall'ampia letteratura in merito essa, se correttamente applicata, permette, in modo partecipato e condiviso, di analizzare valori complessi per arrivare a definire delle azioni strategiche attraverso l'utilizzo di approcci e strumenti integrati. In tal senso, si ritiene di poter affermare che, nella fase di formazione del PPR, una sua applicazione avrebbe potuto superare alcune delle criticità elencate, con particolare riferimento al coordinamento tra i differenti strumenti di pianificazione, alla concertazione istituzionale e alla partecipazione delle comunità locali.

Queste criticità sono dipese principalmente da tre elementi che hanno caratterizzato la formazione, l'attuazione e la revisione del PPR: la scarsa concertazione istituzionale, il mancato coinvolgimento delle comunità locali e la non integrazione tra indirizzi e prescrizioni del PPR con gli strumenti di governo del territorio e di settore, secondo quanto prescritto dall'art. 145 del D.Lgs. 42/2004.

### **3. La VAS e le opportunità offerte dal suo utilizzo: alcune esperienze nell'ambito dell'adeguamento al PPR**

La VAS introdotta dalla Direttiva 42/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, si applica a tutti i piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente (art. 3, comma 1), con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali nella loro elaborazione. La VAS, se applicata secondo quanto disposto dalla Direttiva, migliora in termini decisivi la qualità della programmazione e dell'attuazione dei piani orientandone le scelte al paradigma della sostenibilità ambientale. In questo senso, oltre ad essere una procedura obbligatoria, si configura come uno strumento di significativa efficacia per la qualità della pianificazione, la definizione delle scelte relative agli obiettivi, ai risultati e alle azioni e, significativamente, alla prevenzione del danno ambientale.

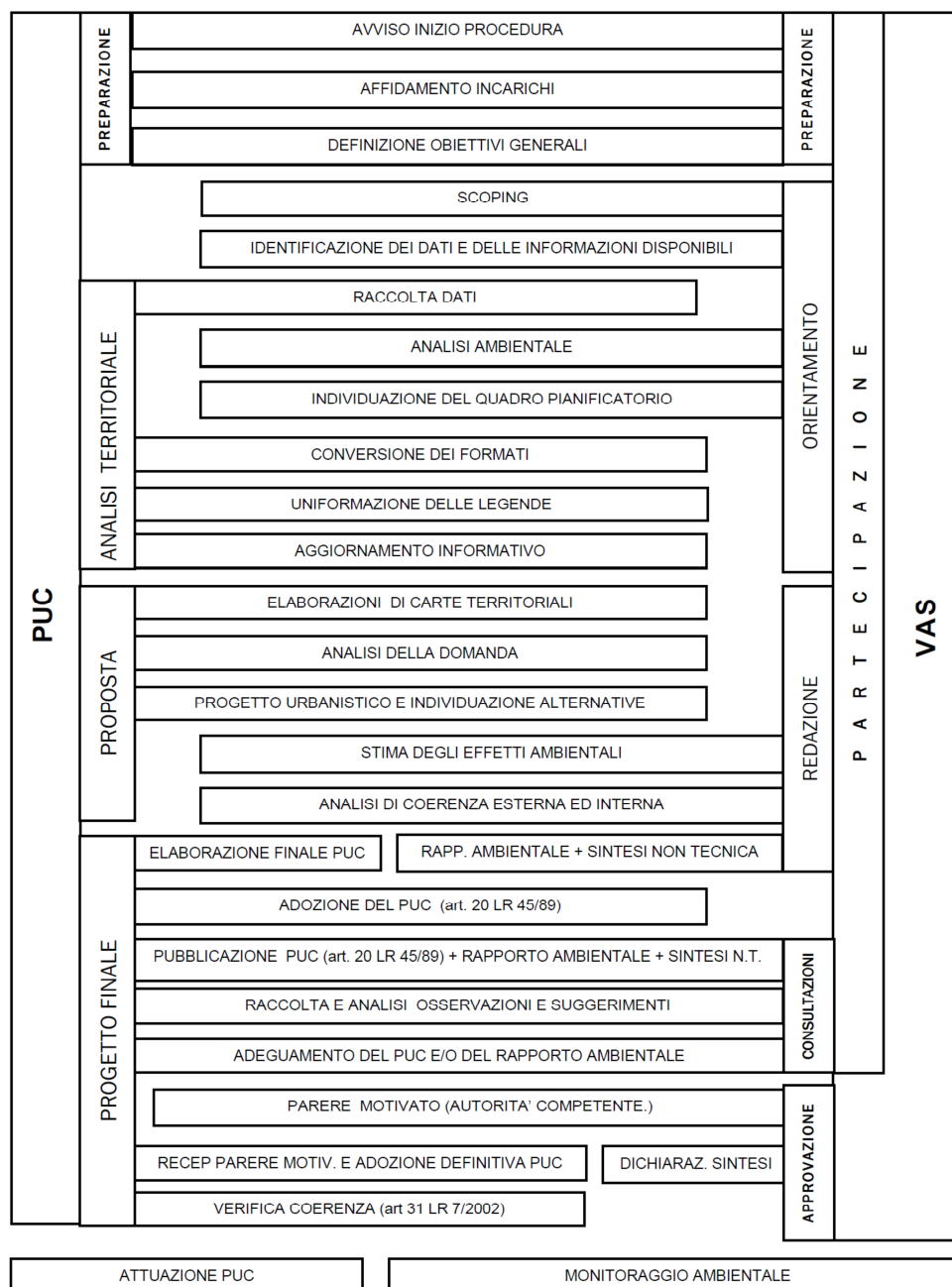
La VAS comporta notevoli differenze laddove la pianificazione spaziale, dell'uso del suolo o di tipo settoriale, ha trascurato di incorporare in maniera sistematica le questioni ambientali e di sostenibilità nel processo di piano; oppure nei casi in cui la politica e la pianificazione non hanno identificato e comparato alternative fattibili, utilizzando un ampio numero di criteri, integrati ed affidabili (Partidário, 2001).

La Regione Sardegna ha elaborato le LG con l'intenzione di fornire un supporto ai Comuni per la VAS dei PUC nella fase di adeguamento al PPR. In esse, 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 disposta dalla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006 (redazione del documento di scoping e del rapporto ambientale) 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.

*Figura 1 - Integrazione della VAS nel processo di costruzione del piano (Fonte: LG, pag.11)*



Con riferimento all'elemento fondante la VAS, ossia contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione dei piani (art. 1 della Direttiva), la valutazione dovrebbe permettere che gli stessi definiscano obiettivi rivolti alla sostenibilità ambientale. In tal senso le LG descrivono tutte le attività di valutazione (scoping, coerenza esterna, coerenza interna, analisi degli effetti ambientali e delle linee d'azione, valutazione delle alternative) a supporto dell'elaborazione del piano.

Considerando gli elementi che hanno determinato le criticità riscontrate durante l'elaborazione del PPR si è scelto, nel presente contributo, di focalizzare l'attenzione su tre momenti fondamentali del processo di VAS descritto nelle LG: l'analisi ambientale, la definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e la definizione del processo partecipativo; l'analisi è stata condotta con riferimento a tre casi di VAS dei PUC in adeguamento al PPR ma esterni agli ambiti costieri: il DS del PUC del Comune di Tissi, il RA del PUC del Comune di Nuoro e il RA del PUC del Comune di Meana Sardo. Tali casi sono stati scelti in quanto rappresentativi di buone pratiche rispetto alle indicazioni delle LG.

### 1. 1. L'analisi ambientale

L'analisi conoscitiva, secondo le LG, ha come finalità la rilevazione di eventuali criticità ambientali che potrebbero essere condizionate dall'attuazione del Piano ed eventuali vocazioni del territorio che possono essere esaltate dallo stesso (Regione Sardegna, 2010, pag. 35). Essa consiste nel rilevare e combinare una serie di informazioni inerenti lo stato di una serie di componenti ambientali e le relative pressioni esercitate su queste da fattori antropici e/o produttivi

Per ciascuna componente è predisposta una scheda di sintesi, come mostrato in Figura 2, in cui sono indicate le informazioni da reperire per l'analisi delle singole componenti, gli indicatori da elaborare e la cartografia da produrre.

Figura 2 – Esempio di scheda di analisi delle componenti (Fonte: LG, pag. 71)

SCHEDA N. 7 – ASSETTO INSEDIATIVO DEMOGRAFICO	
<p>L'assetto insediativo rappresenta l'insieme degli elementi risultanti dai processi di organizzazione del territorio funzionali all'insediamento degli uomini e delle attività. In tal senso occorre esaminare l'evoluzione della struttura insediativa del territorio al fine di evitare fenomeni di urbanizzazione incoerenti con le precedenti dinamiche insediative, caratteristiche del territorio. A tal fine, nell'ambito della presente scheda è suggerita la raccolta di una serie di informazioni relative all'evoluzione degli insediamenti nell'ambito del territorio comunale. Occorre quindi individuare le aree edificate, le aree occupate da insediamenti turistici e quelle occupate da insediamenti produttivi.</p> <p>In linea generale, l'individuazione di nuove aree da urbanizzare ai fini residenziali è subordinata alla dimostrazione di reali fabbisogni abitativi, nell'orizzonte temporale decennale, non soddisfatti dal consolidamento e dal recupero esistente. A tale scopo quindi è utile approfondire la conoscenza sullo stato attuale dell'edilizia residenziale e dei servizi presenti nel territorio comunale, oltre che della composizione della popolazione comunale.</p>	
ASSETTO INSEDIATIVO	
ASPETTO DA ESAMINARE	INFORMAZIONI DA REPERIRE
Edificato urbano	Individuare i centri di antica e prima formazione Individuare le aree edificate relative all'espansione fino agli anni '50 Individuare le aree edificate relative a espansioni recenti (successive agli anni '50)
Edificato diffuso	Individuare le aree relative all'edificato urbano diffuso
Edificato in zona extra urbana	Individuare le aree relative all'edificato urbano diffuso Individuare le aree relative all'edificato in zona agricola (edificato sparso)
Insediamenti turistici	Individuare le aree interessate dalla presenza di insediamenti turistici
Grande distribuzione commerciale	Individuare le aree destinate alla grande distribuzione commerciale
Aree speciali	Individuare le aree destinate a grandi attrezzature di servizio pubblico per istruzione, sanità, ricerca e sport e aree militari

Nei casi esaminati le schede di sintesi proposte dalle LG sono state adattate al contesto territoriale analizzato. Nel caso del RA di Meana Sardo, per esempio, alle prime dieci componenti suggerite dalle LG è stata aggiunta, ai fini dell'individuazione degli obiettivi di tutela ambientale, la componente relativa all'inquinamento da onde elettromagnetiche dovuto alla rilevante presenza di alcune antenne nel territorio di Meana Sardo (Comune di Meana Sardo, 2017, pag. 72).

Nel caso del RA di Nuoro nell'analisi ambientale le componenti sono suddivise per macro tematiche: abiotiche, biotiche e paesaggistiche (clima, aria, acqua, suolo e sottosuolo, flora, fauna, biodiversità e paesaggio); patrimonio culturale, architettonico, archeologico (patrimonio insediativo storico e moderno, monumenti e principali luoghi di interesse); inquinanti fisici (rumore, radioattività, inquinamento luminoso, industrie insalubri, rischio industriale); Popolazione (demografia, occupati, addetti, unità locali); sistema economico; beni materiali (rifiuti, energia, mobilità); sotto servizi (Comune di Nuoro, 2014, pag. 10).

L'analisi SWOT, suggerita dalle LG per sintetizzare gli esiti dell'analisi ambientale (Regione Sardegna, 2010, pag. 36), è stata utilizzata, sia nell'RA di Meana Sardo che nel DS di Tissi, per individuare i punti di forza e di debolezza del contesto analizzato (nel caso di Meana Sardo anche per le opportunità e i rischi), finalizzandola all'individuazione delle strategie di sviluppo del territorio in relazione all'obiettivo generale di sviluppo sostenibile.

*Figura 3 – Analisi SWOT per la componente “Rifiuti” (Fonte: RA di Meana Sardo, pag. 38)*

<b>Analisi SWOT: Rifiuti</b>	
<b>Strengths (Punti di forza)</b>	<b>Weaknesses (Punti di debolezza)</b>
Previsione di un'isola ecologica, come da D.G.C. n. 17 del 06/02/2013.	Assenza di isole ecologiche.
<b>Opportunities (Opportunità)</b>	<b>Threats (Rischi)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado di differenziazione dei rifiuti costante e elevato fra gli anni 2007 e 2010.</li> <li>Presenza consolidata del sistema di raccolta differenziata porta-a-porta.</li> </ul>	Diminuzione della quantità di rifiuti differenziati negli anni 2011-2012.

*Figura 4 – Analisi SWOT per le componenti “Aria” e “Acqua” (Fonte: DS di Tissi, pag. 77)*

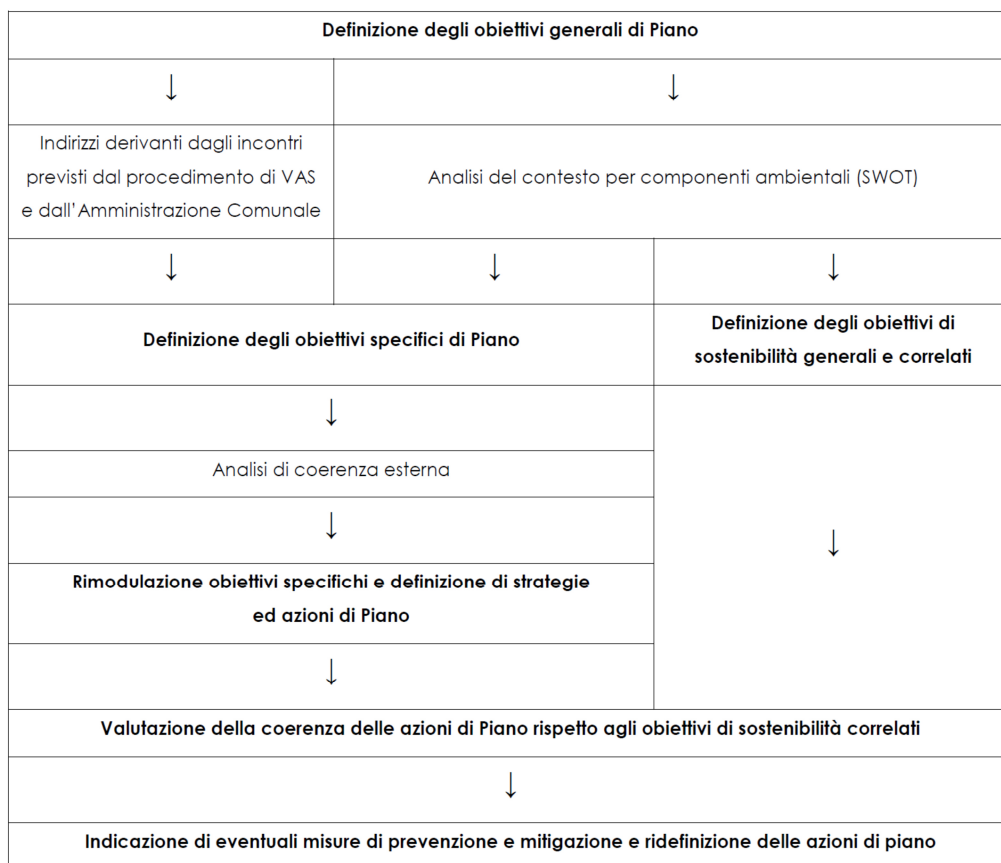
<b>4.4.2 Schede di sintesi dell'analisi ambientale del contesto</b>		
<b>COMPONENTE</b>	<b>PUNTI DI FORZA</b>	<b>PUNTI DI DEBOLEZZA</b>
<b>Aria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Territorio comunale individuato dalla RAS come zona in cui occorre garantire il mantenimento di una buona qualità dell'aria e non soggetta né a misure di risanamento né a particolari misure di controllo e monitoraggio</li> </ul>	
<b>Acqua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abbona ha aggiudicato in via definitiva l'appalto per l'efficientamento delle reti idriche che riguardano numerosi centri abitati della Provincia di Sassari tra i quali anche Tissi (investimenti dei fondi Cipe 27/2015)</li> <li>lo stato chimico e quantitativo delle acque sotterranee è risultato buono (riesame e aggiornamento del Piano di gestione del distretto idrografico della Sardegna – 2015 Dicembre)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scarso stato di conservazione della rete fognaria.</li> </ul>

## 2. 1. Gli obiettivi di piano: strategie di intervento e obiettivi di sostenibilità

Nonostante nel testo delle LG non sia chiarito il rapporto funzionale delle varie attività valutative rispetto alla definizione degli obiettivi di piano, nei casi di studio esaminati si supera tale problema, definendo in maniera chiara e ripercorribile la metodologia adottata.

Nel caso del DS di Tissi gli obiettivi specifici di piano derivano chiaramente dagli indirizzi derivanti sia dai momenti partecipativi e sia dagli esiti dell'analisi SWOT rimodulandoli rispetto agli esiti dell'analisi di coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione di riferimento (Comune di Tissi, 2017, pag. 14). In particolare, gli obiettivi orientati alla qualificazione dell'offerta abitativa, alla conservazione del paesaggio agricolo, al riconoscimento e tutela delle risorse archeologiche e storico culturali sono definiti a seguito del riordino delle conoscenze e sulla base degli indirizzi e prescrizioni del Piano di assetto idrogeologico (Comune di Tissi, 2017, pag. 10).

Figura 5 – La metodologia valutativa adottata nel DS di Tissi (Fonte: DS di Tissi, pag. 14)



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” sono, inoltre, definiti gli obiettivi di sostenibilità ambientale contestualizzati rispetto al contesto territoriale (Comune di Tissi, 2017, pag. 79) (Figura 6) e volti a diminuire, nell’attuazione delle politiche di settore, la pressione sull’ambiente e ad incidere direttamente sulla qualità ambientale.

Nella fase di scoping si propone una preliminare correlazione e valutazione della potenziale coerenza fra gli obiettivi di piano e gli obiettivi di sostenibilità ambientale, rimandando alle successive fasi della VAS un’analisi maggiormente approfondita in merito a tale coerenza.

*Figura 6 – Definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e dei relativi indicatori associati (Fonte: DS di Tissi, pag. 87)*

COMPONENTE	OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE	INDICATORI
Sistema socio-economico produttivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorire una più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo economico con l'ambiente naturale e il paesaggio;</li> <li>- Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio esistente e sostenere la crescita delle organizzazioni, anche del terzo settore e del settore culturale;</li> <li>- Salvaguardare e valorizzare il tessuto produttivo locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numero di interventi di riconversione degli insediamenti produttivi esistenti;</li> <li>- Numero di azioni volte a sostenere la crescita delle organizzazioni impegnate nella valorizzazione del settore ambientale e culturale;</li> <li>- Numero di interventi di qualificazione delle attrezzature di supporto alle attività produttive compatibilmente con l'ambiente e il paesaggio.</li> </ul>
Energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivare l'utilizzo di FER e il risparmio energetico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potenza installata da fonti di energia rinnovabile;</li> <li>- kwh prodotti da fonti di energia rinnovabile.</li> </ul>

Nel RA di Nuoro, 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 che dovranno essere soddisfatti dal PUC (Comune di Nuoro, 2014, pag. 125). I criteri di sostenibilità ambientale sono risultati fondamentali nella successiva valutazione degli effetti delle azioni di piano. In questo senso, l'analisi ambientale e l'analisi del quadro programmatico sono state finalizzate alla definizione degli obiettivi ambientali che il piano dovrebbe raggiungere.

La proposta di piano è stata sviluppata attraverso una serie di progetti strategici coerenti con il Piano Strategico di Nuoro e dei comuni contermini (Comune di Nuoro, 2014, pag.125). Le tematiche che legano questi progetti sono riferite alla trasformazione di parti di città, compresa la zona storica, l'ambiente, il turismo e l'accessibilità.

Nel RA di Meana Sardo gli obiettivi generali riguardano il miglioramento della qualità dell'insediamento urbano in termini di vivibilità e accessibilità, di riqualificazione urbanistica ed edilizia dei tessuti consolidati, di adeguamento dell'impianto urbanistico esistente, di conservazione degli elementi identitari superstiti e di rivitalizzazione del nucleo urbano antico (Comune di Meana Sardo, 2017, pag.134). L'analisi interpretativa delle strutture insediative e ambientali ha condotto all'articolazione di un insieme di indirizzi relativi alla definizione di tre distinti ambiti di paesaggio di rilievo locale (urbano, rurale e montano). Gli indirizzi derivanti da questi ultimi generano tre temi strategici articolati in corrispondenti sistemi strategici territoriali: insediativo, economico-produttivo e ambientale. I temi strategici orientano le linee progettuali che, a loro volta, specificano gli indirizzi degli ambiti di paesaggio locale. Dai temi strategici discendono, per livello gerarchico, gli obiettivi, le linee progettuali, e le azioni. Gli obiettivi di sostenibilità ambientale sono direttamente correlati alle azioni del PUC, come rappresentato nella matrice della Figura 7 (Comune di Meana Sardo, 2017, pag. 31)

La coerenza interna tra gli obiettivi è valutata tramite l'individuazione del sistema gerarchico delle relazioni, concettualmente rappresentato dal quadro logico della VAS, in cui si riconoscono, per ciascuna componente ambientale e si integrano, in termini tecnico-applicativi: gli obiettivi derivanti dall'analisi contestualizzata dai criteri di sostenibilità; gli obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna dal quadro programmatico e pianificatorio; gli obiettivi strategici del PUC. Gli obiettivi del PUC fanno da riferimento per una coerenza complessiva che sostiene tutti gli obiettivi in un'unica cornice di relazioni concettuali.

Figura 7 – Definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale (Fonte: RA di Meana Sardo, pag. 31)

Componente ambientale x				
Obiettivi di sostenibilità ambientale	Obiettivi derivanti dall'analisi di coerenza esterna	Obiettivi del PUC	Azioni del PUC	
			Favorevoli	Potenzialmente sfavorevoli
Obiettivo di sostenibilità ambientale 1	Obiettivo da coerenza esterna 1	Obiettivo specifico 1	Azione 1	Azione 1
			...	
			Azione 1	...
		...	...	
		Obiettivo specifico i	Azione 1	Azione t
	Obiettivo da coerenza esterna h		...	
			Azione m	
		...	...	
		Obiettivo specifico 1	Azione 1	
			...	
			Azione n	
		Obiettivo specifico j	Azione 1	
			...	
			Azione o	

### 3. 1. Gli aspetti partecipativi

La VAS va oltre la semplice analisi degli effetti ambientali di una decisione (Brown e Thérivel, 2000; Kørnøv e Thissen, 2000) incentrandosi maggiormente sul processo decisionale e sulla sua dimensione strategica. In particolare, essa è intesa come strumento di governance imperniato sul concetto della sostenibilità all'interno della quale la partecipazione è elemento essenziale per una maggiore efficacia dell'applicazione della Direttiva 42/2001/CE.

In riferimento ai momenti partecipativi le LG evidenziano che, al fine di pervenire alla costruzione di un piano il più possibile condiviso, il processo partecipativo dovrebbe essere avviato sin dalle prime fasi di elaborazione del PUC. Sebbene la parte seconda del D. Lgs. 152/2006 limiti la partecipazione del pubblico alla fase di consultazione, successiva all'adozione del PUC, si suggerisce di prevedere ulteriori momenti di partecipazione volti a coinvolgere sia i soggetti competenti in materia ambientale e sia il pubblico interessato, anche nelle fasi precedenti, ovvero durante la costruzione del piano (Regione Sardegna, 2010, pag. 44). Tali indicazioni sono state assunte nei casi esaminati. Nel caso di Tissi, ai sensi dell'art. 49 della L.R. 9/2006, l'autorità competente in materia di VAS è la Provincia di Sassari, la quale risulta essere, anche, direttamente coinvolta nel procedimento come soggetto competente in materia ambientale.

Lo schema rappresentato in Figura 8 sintetizza il processo partecipativo intrapreso per il PUC, in coerenza con le LG. In particolare, nella fase di scoping, è previsto il coinvolgimento dell'autorità competente per la VAS e quello dei soggetti competenti in materia ambientale, mentre in fase di redazione ed approvazione del PUC e del RA sono previsti ulteriori momenti di consultazione, partecipazione ed informazione, che vedranno coinvolti, oltre all'autorità competente e ai soggetti competenti in materia ambientale, anche il pubblico ed il pubblico interessato. Come affermato nel paragrafo precedente, nella discussione della metodologia adottata, gli esiti dei momenti partecipativi hanno contribuito alla definizione degli obiettivi specifici di piano.

Le osservazioni pervenute nel caso di Meana Sardo, e riportate integralmente nel RA, come da indicazione delle LG, riguardano il processo partecipativo, la completezza e l'analisi del procedimento e l'ambito di influenza del piano. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, la Provincia di Nuoro, in veste di autorità competente per la VAS, sottolinea l'importanza di stabilire l'ambito di possibile influenza delle previsioni di piano fuori dai limiti comunali.



Figura 8 – Schema del processo partecipativo intrapreso dal Comune di Tissi (Fonte: DS di Tissi, pag. 15)

FASE	SOGGETTI COINVOLTI	MODALITÀ OPERATIVE	N° INCONTRI
Preparazione	Autorità competente	- Comunicazione indirizzata all'Autorità competente dell'avvio del processo di elaborazione del PUC e della procedura di VAS ed invito all'incontro di presentazione del Documento di Scoping	nessuno
	Soggetti competenti in materia ambientale	- Individuazione, di concerto con l'Autorità competente, dei Soggetti competenti in materia ambientale da coinvolgere nel processo di VAS - Comunicazione indirizzata ai Soggetti competenti in materia ambientale dell'avvio del processo di elaborazione del PUC e della procedura di VAS e invito all'incontro di presentazione del Documento di Scoping	
	Pubblico e Pubblico Interessato	- Pubblicazione di apposito avviso, sull'Albo pretorio e sul sito internet del Comune dell'avvio del processo di elaborazione del PUC e della procedura di VAS - Deposito del Documento di Scoping presso gli uffici comunali e sua pubblicazione sul sito Internet del Comune	
Orientamento (Scoping)	Autorità Competente Soggetti competenti in materia ambientale	- Comunicazione formale, indirizzata all'Autorità competente e ai Soggetti competenti in materia ambientale, di invito all'incontro di presentazione del Documento di Scoping - Presentazione degli obiettivi del PUC e del Documento di Scoping, discussione e verbalizzazione dei risultati	1 incontro
Informazione	Pubblico Pubblico Interessato	- Deposito del PUC adottato, del Rapporto Ambientale, Sintesi non tecnica, presso gli uffici del Comune; - Diffusione della notizia dell'avvenuto deposito attraverso: <ul style="list-style-type: none"> <li>- pubblicazione sul BURAS;</li> <li>- pubblicazione all'Albo pretorio;</li> <li>- pubblicazione sul sito internet del comune;</li> </ul>	Nessuno

#### 4. Considerazioni conclusive per l'estensione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna agli ambiti interni

Si può affermare, sulla base di quanto emerso in questo contributo, che un modello di decisione pubblica fondato sull'approccio concettuale e metodologico della VAS può inserirsi in un più ampio modello di governance territoriale orientato al paradigma della sostenibilità. Quest'ultimo necessita, per diventare concreto, di essere trasformato in azioni, previo il raggiungimento di un equilibrio, dinamico, tra le scelte dei governi, delle comunità e dei gruppi (Hardy e Zdan, 1997). Equilibrio possibile solo attraverso momenti decisionali caratterizzati da un maggior coordinamento tra i livelli di governo, dalla partecipazione consistente della collettività e dall'attenta valutazione di tutte le dimensioni della sostenibilità; in tal senso, la possibilità di dare concretezza al "miraggio" dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità dipende, crucialmente, dalla possibilità di attuare forme incisive di governo del territorio (Gambino, 2005).

Tuttavia, le analisi elaborate in questo contributo, pongono in evidenza le opportunità che la VAS può portare nei processi di pianificazione e come la metodologia di analisi, di costruzione della strategia di intervento e di quella partecipativa, possano contribuire in maniera decisiva nel processo di aggiornamento del PPR in funzione di una sua estensione agli ambiti interni dell'Isola.

E' quindi possibile definire alcuni indirizzi e criteri per lo sviluppo di un processo decisionale inclusivo e incrementale, in modo tale da includere, in maniera più efficace, nella formazione di un possibile nuovo piano, le considerazioni degli aspetti di natura ambientale e partecipativa.

#### 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. L'integrazione rappresenta un requisito essenziale al fine di passare da una visione degli obiettivi ambientali come espressione di una competenza settoriale alla costruzione di piani e programmi, partendo da tali obiettivi come prerequisito di base. In questo senso è importante porre l'accento sul fatto che è la stessa amministrazione proponente la responsabile della valutazione di sostenibilità ambientale del suo piano. Il ruolo dell'autorità competente, in quest'ottica, dovrebbe essere di collaborazione, più che di controllo, affinché i contenuti del piano conseguano realmente profili di sostenibilità ambientale, fornendo i dati per la ricostruzione dello stato dell'ambiente, per l'identificazione delle emergenze ambientali, per la definizione degli obiettivi e l'indicazione dei metodi e delle migliori pratiche per affrontarle.

#### 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 piano; una sua strutturazione sistematica durante l'analisi conoscitiva, nella fase di scelta delle priorità e nell'individuazione di strategie e azioni alternative, contribuisce alla formazione di un piano condiviso e maggiormente rispondente ai bisogni della comunità. In tale ottica, con riferimento all'adeguamento del PPR agli ambiti interni, un aspetto non secondario, anche alla luce delle esperienze passate, è il coordinamento tra i diversi enti di governo e delle amministrazioni che saranno coinvolte durante la fase esecutiva del piano. Sulla base dei risultati prefissati, i momenti partecipativi potranno essere organizzati attraverso tavoli di consultazione o assemblee pubbliche. I tavoli di consultazione, al fine di ottenere una migliore gestione del processo partecipativo, possono essere organizzati in sessioni tematiche rivolte esclusivamente agli stakeholders (soggetti competenti in materia ambientale e il pubblico interessato) individuati all'avvio del procedimento. Una partecipazione estesa al pubblico, può invece essere favorita, anche durante le assemblee pubbliche, dall'utilizzo di questionari o interviste dirette.

#### Criterio 3: l'analisi del contesto territoriale:

la costruzione di una 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. Nell'analisi si acquisiscono le tendenze evolutive dei sistemi naturali e antropici e delle loro interazioni funzionalmente alla restituzione di un quadro conoscitivo complessivo della situazione in cui il piano andrà a operare. L'impostazione dell'analisi di dettaglio e i confini del quadro conoscitivo potranno variare in base alle caratteristiche del territorio in esame e dei temi ambientali e territoriali che si ritiene opportuno approfondire. Un approccio di tipo ecologico<sup>7</sup>, per sistemi<sup>8</sup> o per aree tematiche<sup>9</sup>, può essere

<sup>7</sup> Un approccio di tipo ecologico è quello adottato dalla la Regione Toscana nel 2015; nello stesso anno la Regione ha approvato due importanti strumenti configurabili come attuazione della Strategia e della Convenzione. Nel febbraio 2015 è stata approvata la Strategia regionale per la biodiversità nel contesto del più vasto Piano ambientale ed energetico regionale (PAER). Tale strumento rappresenta la prima, e ad oggi unica, esperienza di Strategia regionale successiva alla approvazione di quella nazionale, acquisendo un notevole carattere sperimentale. Successivamente la Regione ha approvato l'Atto di Integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico, comprendente lo strumento della Rete ecologica regionale.

<sup>8</sup> Nel caso del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Benevento l'analisi di contesto è stata strutturata in ben quindici sistemi tematici (tra gli altri ambientale e naturalistico, storico-paesistico, insediativo, delle aree produttive) (Provincia di Benevento, 2009);



preferito ad un'analisi delle singole componenti biotiche, maggiormente utilizzata nella pianificazione del territorio di limitata estensione, quale, ad esempio, i piani urbanistici comunali.. La ricognizione puntuale delle fonti e informazioni ambientali esistenti è operazione preliminare, di non trascurabile portata, poiché da essa deriva la definizione dei quadri conoscitivi, cui l'evolversi della pianificazione e valutazione farà costante riferimento (Fabietti e Carbonara, 2007).

Il bagaglio dei dati ambientali deve fornire informazioni sia puntuali che di evoluzione storica, dai quali dovrà essere possibile trarre valutazioni specifiche. In quest'attività è importante la collaborazione con tutti gli enti di governo del territorio e le varie agenzie per la costruzione di una conoscenza comune. Le banche dati della Regioni e delle Province, l'uso dei sistemi informativi territoriali, i dati socio-economici delle statistiche ufficiali e il bagaglio di conoscenza derivante da studi e piani già predisposti per il contesto di riferimento, costituiscono in questo senso preziosi e fondamentali riferimenti.

Il coinvolgimento del pubblico e le consultazioni con gli stakeholders saranno finalizzati, in questa fase, a identificare e a comprendere le questioni principali che il Piano dovrebbe trattare. L'analisi SWOT, a conclusione dell'analisi di contesto, risulterà utile per consentire l'individuazione delle criticità e opportunità nonché per la definizione di obiettivi di piano orientati alla tutela e sostenibilità ambientale, contestualizzati rispetto all'ambito territoriale di riferimento, sulla base di criteri predefiniti.

#### 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 dei singoli ambiti e degli indirizzi per gli obiettivi specifici risulterà fondamentale l'analisi della pianificazione e programmazione esistente (di livello regionale, provinciale e comunale) con la quale il Piano potrebbe avere delle interazioni anche funzionalmente alla successiva fase di analisi di coerenza esterna, attraverso la quale sarà possibile verificare se gli obiettivi di un determinato strumento pianificatorio sono, o meno, coordinati con le strategie dei piani e programmi di riferimento. Con particolare riferimento alle tematiche ambientali, l'analisi dei piani di settore e degli indirizzi forniti a livello comunitario e nazionale contribuiscono, con riferimento alle tematiche/componenti ambientali, all'individuazione dei criteri di sostenibilità ambientale e, quindi, agli obiettivi di sostenibilità ambientale.

Il set di obiettivi di piano è dunque definito sulla base di diverse analisi (contesto programmatico, analisi ambientale) e su questo il decisore politico costruirà la strategia di piano, supportato dalle altre attività valutative quali la coerenza interna degli obiettivi e il loro possibile impatto sul contesto territoriale oggetto dell'analisi. 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 dall'approccio del Quadro logico<sup>10</sup> dove, con uno schema ad albero (Tabella 1), si schematizza il rapporto tra obiettivi generali, specifici e azioni di piano. L'impostazione della gerarchia del quadro logico è la seguente:

- primo livello: obiettivi di sostenibilità ambientale, articolati secondo le tematiche/insiemi/componenti ambientali e contestualizzati dai criteri di sostenibilità;
- secondo livello: obiettivi del quadro programmatico-pianificatorio: perseguono gli obiettivi di sostenibilità ambientale e rafforzano e specificano la contestualizzazione dei criteri di sostenibilità;
- terzo livello: obiettivi del Piano, da considerarsi come specifici in relazione a ciascun obiettivo di sostenibilità ambientale (primo livello del quadro logico), ed a ciascun gruppo di obiettivi derivanti dal quadro programmatico e pianificatorio (secondo livello del quadro logico);

---

<sup>9</sup> Interessante l'analisi svolta nel Rapporto ambientale del PUC di Cava de' Tirreni che fa riferimento alle seguenti "aree tematiche": popolazione; agricoltura; energia; trasporti; economia e produzione; atmosfera; idrosfera; biosfera; geosfera; paesaggio; rifiuti; radiazioni ionizzanti e non ionizzanti; rumore; rischio naturale ed antropogenico; promozione e diffusione della cultura ambientale. Ciascun tema ambientale è stato analizzato mediante una scheda tematica in cui si riporta un testo esplicativo, eventuali obiettivi fissati dalla normativa, le fonti dei dati, le tabelle degli indicatori, ed eventuali cartografie utili per rappresentare e localizzare le informazioni (Cerreta e De Toro, 2011).

<sup>10</sup> Il Logical Framework Approach, in italiano Quadro Logico, è uno strumento del Project Cycle Management utilizzato principalmente nella progettazione, il controllo e la valutazione dei progetti di sviluppo. Può essere anche definito come una metodologia di Goal Oriented Project Planning (GOPP).

- quarto livello: azioni del Piano che, relativamente agli obiettivi di sostenibilità, sono favorevoli, oppure che costituiscono un potenziale ostacolo al raggiungimento degli obiettivi del Piano

*Tabella 1 – Il Quadro logico degli obiettivi*

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 1	Obiettivo da coerenza esterna 1	Obiettivo specifico 1	Azione l	Azione l
			...	...
			Azione l	Azione l
		Obiettivo specifico i	...	...
			Azione l	Azione l
			...	...
	Obiettivo da coerenza esterna h	Obiettivo specifico 1	Azione m	Azione m
			...	...
			Azione l	Azione l
		Obiettivo specifico j	Azione l	Azione l
			...	...
			Azione n	Azione n
...	...	...	...	...
Obiettivo di sostenibilità ambientale z	Obiettivo da coerenza esterna 1	Obiettivo specifico 1	Azione l	Azione l
			...	...
			Azione p	Azione p
		Obiettivo specifico f	...	...
			Azione l	Azione l
			...	...
	Obiettivo da coerenza esterna k	Obiettivo specifico 1	Azione q	Azione q
			...	...
			Azione l	Azione l
		Obiettivo specifico g	Azione l	Azione l
			...	...
			Azione r	Azione r

Fonte: nostre elaborazioni sul modello proposto nel RA del Comune di Meana

Agli obiettivi del Piano, a seconda della loro coerenza o conflittualità con le previsioni derivanti dal primo livello del quadro logico, corrispondono delle azioni favorevoli, ovvero dei 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 del Piano 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 Piano, rispetto alla tutela delle risorse ambientali e al paradigma dello sviluppo sostenibile, rappresentati dalla contestualizzazione dei criteri di sostenibilità tramite gli obiettivi di sostenibilità.

Anche in questa fase è fondamentale un'ampia partecipazione e trasparenza del processo, rispetto allo stato di avanzamento nella formazione del piano e dagli incontri attivati con il coinvolgimento degli stakeholders; il fine è arrivare ad una formulazione condivisa di obiettivi e azioni. 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 sulla base dell'analisi di contesto effettuata.

## 5. Bibliografia

- Brown A., Thérivel R. (2000), Principles to Guide the Development of Strategic Environmental Assessment Methodology, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3:183-189.
- Cerreta M., De Toro P. (2011), La Valutazione Ambientale Strategica per il PUC di Cava de' Tirreni. In: Fidanza A. (eds) *Sviluppo e ambiente: un'integrazione possibile attraverso la VAS*. Roma: INU Edizioni. 136-149.
- 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](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/>.
- Ercolini, M., E. Morelli and C. Natali (2010), *Il Piano paesaggistico tra innovazioni e sfide*, La pianificazione paesaggistica delle Regioni. Ri-Vista ricerche per la progettazione del paesaggio, Università degli Studi di Firenze, gennaio-giugno 2010. <http://www.fupress.net/index.php/ri-vista/article/viewFile/17314/16138>.
- Fabietti V., S. Carbonara (2007), Verso la definizione di un protocollo VAS, *Urbanistica*, 132: 74-79.
- Gambino R. (2005), Prefazione. In: Minucci F. (eds) *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente*. Torino: UTET Libreria. 9-12
- Hardy P., Zdan T. (1997), *Assessing Sustainable Development. Principles in Practice*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Kørnøv L., Thissen W. (2000), Rationality in Decision- and Policy-Making: Implications for Strategic Environmental Assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3:191-200.
- Partidário M.R. (2001), Environmental and Sustainability Assessment – Old Stories or New Challenges in Evaluation in Planning. In: Voogd H. (eds) *Recent Developments in Evaluation in Spatial, Infrastructure and Environmental Planning*. Groningen: Geo Pers. 193–202.
- Provincia di Benevento (2009), *Piano territoriale di coordinamento provinciale - Valutazione ambientale strategica: Rapporto ambientale preliminare*. <http://31.195.174.221/public/cccd00.php>.
- 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](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](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060929095149.zip).
- Salzano E. (2012), Intervista sul Piano paesaggistico regionale della Sardegna. <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/18525/0/14/>.

## ABSTRACT: METHODOLOGICAL REFERENCES TO EXTEND THE REGIONAL LANDSCAPE PLAN OF SARDINIA TO THE REGIONAL INNER AREAS

The Regional landscape plan (RLP), approved in 2006 (Deliberation of the Regional Government of Sardinia no. 36/7), represents the main spatial planning instrument of the Sardinian regional administration and the reference and conceptual framework to implement sustainable development policies into the whole regional spatial structure, and to establish programming and planning rules at the regional, province and local levels. The RLP has been the first landscape plan approved under the provisions of the Law enacted by decree no. 2004/42 (Code of cultural heritage and landscape) and proposes a new interpretive approach related to the regional framework based on an innovative process of construction of environmental knowledge, spatial planning and strategic territorial resources management. Moreover, the RLP has defined new operational approaches related to the implementation of the regional spatial transformations. The RLP rules over the municipal historic centers (the so-called matrix centers) and the coastal strip; the latter is divided into 27 coastal landscape zones, identified in terms of their environmental, cultural-historic and settlement morphology-related features. Edoardo Salzano, the Coordinator of the Scientific Committee of the RLP, puts in evidence that “[...] the attention directed to the coastal areas was definitely inevitable, since it was necessary from the most vulnerable and assailed area of Sardinia”. During the years the RLP has encountered several political and cultural obstacles which led the regional administration, in 2009, to implement a comprehensive revision of the Plan, which was never concluded. At the same time, municipalities and provinces started the adjustment processes of their spatial plans to the RLP. After about eleven years from the RLP approval, and in presence of a regional law proposal concerning a new comprehensive ruling approach to the government of the regional space, it is fundamental to accomplish the establishment of a RLP concerning the inner areas of Sardinia.

The present ruling framework is only partially related to inner areas, and, as a consequence, it is absolutely necessary to implement a structural definition of the Plan that is adequately representative of the Sardinian space. This planning layout should eventually avoid the fragmentation of the ruling framework, and, at the same time, it should promote objectives related to the integration of local development and environmental protection, and enhance the attractiveness of the inner areas of the island.

This paper proposes a comprehensive assessment of the planning processes implemented from the approval of the RLP, consisting in the adjustment of municipal spatial plans to the provisions of the RLP, and an analysis of the outcomes of these processes related to the good lessons that may be learned in view of a general revision of the RLP which should lead to the extension of the RLP provisions to the inner areas of Sardinia.

In particular, we examine, in critical terms, the implementation of the adjustment processes of municipal spatial plans to the RLP in the ruling and methodological framework of the Strategic environmental assessment (SEA) procedure.

It has to be stressed that SEA is mandatory under the provisions of the Law enacted by decree no. 2006/152, and, that being so, it supports the definition, approval and implementation of municipal plans and assesses the potential environmental impacts of such plans, since the initial phases of planning processes.

We implement a comparative analysis of the environmental reports of the SEAs of three Sardinia municipalities, which do not belong to the coastal landscape zones, and consists of the identification strengths and critical aspects by means of the Regional Guidelines for the SEA of the municipal spatial plans adjustment process to the RLP.

The outcomes of this analysis identify a set of criteria and references to implement decision processes, related to the Sardinian inner areas, which may eventually be inclusive and incremental. These processes would imply that the definition of a revised RLP, extended to the inner areas, be characterized by the presence of a careful consideration of environment- and participation-related studies.