

portusplus

The SEA in strategic planning of marinas

Federica Isola, Cheti Pira

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Sezione di Urbanistica, Università di Cagliari

federica.isola@unica.it, chetipira@unica.it

The framework of the planning in coastal areas is still fragmented in the coordination between the various planning tools, in particular the study of integration of tourist Ports settlements shows that they are poorly integrated with "other plans", in particular with the urban and territorial planning and rarely are part of a strategy system of tourist Ports.

The problem of scale in decision-making territorial coastal areas, it seems a issue of great complexity both for the variety of skills, ranging from maritime domain, port authorities and local authorities, which for the particular environmental sensitivity of the context. The decision-making require a systemic approach to multi-sectoral and integrated planning and management tools. This paper discusses some problematic issues of case studies related to the implementation and adjustment of the tourist Ports in the framework of the Strategic Environmental Assessment (SEA), in term of recherche the optimal scale for its implementation and what are the conditions that influence its effectiveness; the reflections have as a framework of the tourist Ports of the Sardinian Region (Italy).

Keywords

Tourist ports; Strategic Environmental Assessment; planning

La VAS nella pianificazione strategica dei porti turistici

Introduzione ¹

Nella redazione dei piani e dei progetti che riguardano la portualità turistica, il confronto con il tema della sostenibilità economica e ambientale deve essere presupposto essenziale come garanzia di conservazione della qualità delle risorse naturali e per il controllo continuo del bilancio costi benefici proiettato nel lungo periodo. Si parte dall'assunto che la salvaguardia ambientale del territorio costiero ha carattere prioritario e allo stesso tempo che il comparto della nautica da diporto può essere un fattore fondamentale per lo sviluppo economico.

Le infrastrutture portuali possono avere notevoli ricadute sull'ambiente e sul contesto socioeconomico in cui vengono realizzate, per cui è necessario partire da un attento studio del sistema territoriale nel quale si inseriscono.

La VAS è un insieme di regole, principi, tecniche e strumenti può supportare in ogni momento il processo decisionale con lo scopo di creare consenso attorno alle azioni da compiere e soprattutto far sì che tale consenso duri nel tempo e si trasformi in una rete di relazioni stabili in grado di garantire continuità e coerenza al processo di pianificazione. Ad essa, in generale, spetta il compito di integrare nei piani, le considerazioni di natura ambientale, per migliorare la qualità decisionale complessiva.

La VAS si applica, nel rispetto di quanto suggerito dalla Direttiva comunitaria che l'ha introdotta (Direttiva 42/2001/CE), endoprocedimentalmente alla procedura di formazione di un piano o programma, che singoli progetti renderanno operativo.

Il saggio si propone di analizzare, nella prima sezione, il quadro pianificatorio e programmatico di riferimento sulla portualità turistica, con particolare riferimento al contesto della Regione Sardegna; nella seconda sezione definisce una scala ottimale di applicazione della VAS ai piani della portualità turistica, l'ultima sezione è dedicata ad alcune riflessioni conclusive.

Quadro pianificatorio e programmatico di riferimento sulla portualità turistica. il contesto della regione Sardegna

Con la Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) viene operato un riordino della legislazione portuale con l'obiettivo di armonizzare la disciplina della governance, imprimendo una svolta in senso decentratore attraverso il riconoscimento alle Regioni e agli Enti locali di una maggiore presenza rispetto al passato. Nel quadro normativo delle competenze, in materia di portualità, redigere il piano dei porti spetta alle Regioni per le sue competenze in materia di pianificazione territoriale e di gestione del Demanio marittimo; spetta invece alle Province la formulazione di indirizzi per quanto concerne gli aspetti ambientali e paesaggistici, con particolare riferimento alla protezione e alla valorizzazione della fascia costiera. Il Decreto Legislativo 18 agosto 2000,

¹ Lavoro svolto durante l'attività di ricerca e sostenuto dalla Regione Autonoma della Sardegna attraverso una Borsa di Ricerca co-finanziata con fondi a valere sul PO Sardegna FSE 2007-2013 sulla L.R.7/2007 "Promozione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica in Sardegna".

n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), infatti, definisce tra i compiti del piano provinciale la definizione degli indirizzi generali di assetto del territorio e la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione. La Legge Regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio) definisce tra gli ambiti di competenza (art. 4 lett. b) del piano provinciale l'uso del territorio costiero.

In Italia il sistema di pianificazione della portualità turistica è abbastanza vario. Alcune Regioni hanno pensato a degli specifici strumenti di programmazione e di indirizzo rivolti a potenziare la competitività logistica del territorio², altre individuano sul tema delle linee strategiche all'interno dei piani di tutela della costa³. Generalmente a livello di pianificazione regionale, non vengono definite nuove realizzazioni (porti e approdi), rimandandone la definizione a strumenti di pianificazione territoriale³. I piani provinciali e dei trasporti sono molto generici e non si misurano quasi mai con le problematiche dei porti turistici.

Emerge in generale, una non integrazione tra la pianificazione dei porti e quella urbanistica e territoriale, probabilmente rintracciabile nella tradizionale separazione che in Italia esiste tra queste e le politiche inerenti le dotazioni infrastrutturali. Ad oggi il dialogo tra queste due pianificazioni si è mostrato difficile a causa della mancanza da parte della Legge 84/94 di indirizzi per la redazione dei piani portuali e a causa dell'inadeguatezza della pianificazione urbanistica che non fornisce indicazioni per la pianificazione e la progettazione dei piani portuali; sulla programmazione e realizzazione delle opere portuali; essa si limita ad affermare che le previsioni del piano portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 5, c. 2).

La necessità di integrazione tra pianificazione urbanistica e pianificazione portuale è sentita soprattutto alla scala comunale dove maggiormente emerge la necessità di integrazione tra porto, città e territorio attraverso il coordinamento dei momenti decisionali. Alla scala comunale si manifestano inoltre le criticità derivanti da un vuoto normativo e di programmazione alla scala più ampia.

Nel contesto della Regione Sardegna, le strutture portuali dedite al turismo nautico rivestono un ruolo ancora marginale negli assetti insediativi del sistema costiero; appare con evidenza l'assenza di una logica relazionale che leghi i servizi connessi alla nautica con le caratteristiche ambientali e insediative degli ambiti territoriali nei quali si inseriscono. A livello normativo, programmatico e pianificatorio il tema della portualità turistica, non è adeguatamente affrontato.

La proposta di Legge n. 130/2010 (Disciplina del turismo nautico e della portualità turistica in Sardegna) non definisce criteri per definire (o escludere) nuove localizzazioni⁴ o per la riqualificazione o l'ampliamento di infrastrutture esistenti, relazionando le nuove localizzazioni a non ben precisate "esigenze della navigazione da diporto" o "programmi di sviluppo turistico" di livello locale (art. 6, c. 3). La proposta non coordina inoltre la pianificazione della portualità turistica con gli altri strumenti di piano che su questa possono avere influenza, fa un semplice riferimento al Piano paesaggistico regionale (PPR, approvato il 5 settembre 2006 con la Delibera di Giunta n. 36/7) e ai piani urbanistici comunali (PUC) ma senza una precisa gerarchia o legame rispetto agli stessi (art. 6, c. 2).

² È quello che ha fatto la Regione Toscana con il Master Plan "La rete dei porti toscani".

³ Come prescrive il Master Plan "La rete dei porti toscani" nella "Disciplina di piano" (art. 7, c. 2).

⁴ Nel caso del Master Plan "La rete dei Porti Toscani" le nuove realizzazioni sono vincolate a esigenze di sviluppo delle filiere produttive legate ai poli nautici. (art. 7, c. 2 della "Disciplina di piano").

Il PPR, principale strumento della pianificazione territoriale regionale e, secondo quanto affermato nella Relazione tecnica generale del Piano, strumento di azione progettuale tanto nel senso della trasformazione condivisa che nella salvaguardia attiva (Regione Sardegna, 2006, p. 9) non dà indicazioni sulla portualità turistica, se non specifici indirizzi per i singoli Ambiti di paesaggio⁵. Indirizzi non ne fornisce nemmeno il Piano regionale di sviluppo turistico sostenibile (approvato il 9 maggio 2007 con la Delibera di Giunta n. 19/1), il cui obiettivo principale è, in un'ottica di lungo periodo, individuare soluzioni operative ai problemi che limitano le possibilità di sviluppo turistico, si limita per la portualità turistica, a definire le metodologie per l'analisi del mercato turistico e le procedure per un osservatorio del turismo in Sardegna.

Allo stato attuale nei piani urbanistici provinciali/piani territoriali di coordinamento provinciale sardi è completamente assente il tema della portualità, nonostante la Legge Regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) definiscano tra gli ambiti di competenza dei piani provinciali l'uso del territorio costiero e la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture.

Mentre a livello regionale e provinciale manca un ragionamento, in una logica di sistema sulla portualità turistica, conseguenza una debole o inesistente integrazione territoriale, le amministrazioni comunali tendono a caricare il porto turistico di aspettative legate allo sviluppo turistico, come "traino per l'economia".

Da un'analisi di alcuni rapporti ambientali redatti dalle amministrazioni comunali nell'ambito delle VAS dell'adeguamento dei piani urbanistici al PPR e al Piano di assetto idrogeologico (PAI)⁶, il tema della portualità è sempre ricorrente. In particolare i temi più ripetuti, sotto forma di obiettivi e azioni di piano, sono l'accessibilità e le connessioni (Rapporti ambientali dei Comuni di Villasimius e di Tortolì), il porto come polarità territoriale (Rapporto ambientale del Comune di Villasimius), la riqualificazione del waterfront porto città in termini di creazione di nuovi servizi, ampliamenti delle strutture, specializzazione delle attività economiche all'interno della struttura portuale (Rapporti ambientali dei Comuni di Villasimius, Siniscola, Posada, Calasetta, Alghero) la realizzazione di nuove infrastrutture portuali (Rapporto ambientale del Comune di Trinità D'Agultu) e la necessità di creare una rete dei porti (Rapporto ambientale del Comune di Posada).

Pur evidenziando necessità che si ricollegano all'esigenza di inserire i propri porti turistici in un sistema turistico competitivo di livello regionale, i Comuni sardi allo stato attuale ne basano le pianificazioni non avendo, come si è potuto vedere, dei riferimenti a livello di pianificazione e programmazione di livello sovraordinato. In questo senso si corre il rischio che le aspettative dei Comuni in merito al porto "come traino dell'economia" rimangano tali se non si ragiona in una logica più ampia rispetto a quella del singolo Comune.

Un altro rischio a cui vanno incontro i Comuni, non essendo definiti a livello regionale dei criteri per le nuove localizzazioni dei porti, è la realizzazione di infrastrutture poco sostenibili dal punto di vista ambientale.

⁵ Il PPR individua 27 Ambiti di paesaggio costieri. L'ambito di paesaggio è inteso come dispositivo spaziale di pianificazione del paesaggio attraverso il quale s'intende indirizzare, sull'idea di un progetto specifico, le azioni di conservazione, ricostruzione o trasformazione.

⁶ Dal 2006 Comuni costieri e Province stanno adeguando i loro strumenti urbanistici al PPR e al PAI.

La scala ottimale di applicazione della VAS ai piani della portualità turistica

Nel contesto regionale sardo la VAS a livello comunale su tematiche che riguardano la portualità turistica rischia, a causa dei presupposti di cui si parlava, di essere poco efficace sia dal punto di vista della sua integrazione con la pianificazione sovraordinata che, come visto, in materia è inesistente, sia in termini di sostenibilità ambientale in quanto ciascun comune tende ad inseguire il suo modello di sviluppo.

Appare una considerazione di buon senso affermare che il tema della sostenibilità ambientale ed economica della portualità turistica, che incrocia in modo pregnante la VAS è di valenza sovracomunale. In particolare in termini di nuove localizzazioni portuali, la scala comunale appare inadatta per definire delle alternative di piano sostenibili. L'applicazione della VAS ha maggiore valore se essa può andare ad incidere realmente su logiche localizzative e dimensionali, in ragione di fattori economici e trasportistici, sociali e ambientali.

Le motivazioni risiedono sull'impatto che le infrastrutture hanno sul territorio sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista economico⁷. La pianificazione dei porti turistici necessita, proprio per la sua valenza strategica, di essere governata ad un livello territoriale di ampia scala, in termini di definizione di obiettivi e azioni, di scelte, di individuazione e valutazione degli impatti sui sistemi ambientali, insediativi e infrastrutturali.

Viste le tematiche emerse dai rapporti ambientali dei Comuni costieri in adeguamento al PPR e al PAI, forme di pianificazione e la valutazione in forma associata tra gli stessi permetterebbe la definizione delle nuove localizzazioni portuali secondo una logica di efficienza localizzativa che potrebbe andare ad integrarsi con un sistema integrato di servizi (per esempio del trasporto pubblico) fondato sulla mutua cooperazione fra i Comuni per l'attuazione di una rete dei porti turistici⁸. In particolare forme di pianificazione di questo tipo consentirebbero la costruzione di un sistema di conoscenze e letture del territorio condiviso tra i diversi Comuni e gli altri soggetti territoriali. L'aspetto partecipativo della VAS, infatti, può aiutare a ragionare in un tavolo concertato tra i Comuni, Provincia, Regione, soggetti competenti in materia ambientale e altri attori (i gestori dei porti per esempio), in una logica di sistema puntando sulla complementarietà reciproca dei singoli porti, come conseguenza anche di un certo grado di contiguità spaziale, in modo da poterne integrare le funzioni ed ottimizzare l'uso delle risorse a disposizione (economie di agglomerazione e di networking). In un quadro di definizione di obiettivi comuni sarà possibile definire l'interdipendenza funzionale, risultante dalla specializzazione dei singoli interventi.

La componente partecipativa diventa fondamentale se si considera il porto turistico e la grande disomogeneità tra gli attori che vi gravitano. Vi sono infatti realtà realizzate e gestite da soggetti privati, altre gestite da soggetti pubblici, solitamente comuni o società municipalizzate, ma vi sono anche casi, come quello della città di Alghero ad esempio, nel

⁷ Appare emblematico in questo senso il caso di Siracusa dove si sono costruiti dei porti turistici uno a ridosso dell'altro. Vedi a tal proposito il sito <http://www.petizionionline.it/petizione/contro-lo-scempio-del-porto-di-siracusa/1643> [Ultimo accesso: 23 aprile 2011].

⁸ Forme di piano intercomunale e di VAS in forma associata in Sardegna non sono diffuse come in altre realtà per esempio in Lombardia, per i piani di governo del territorio. Un valido esempio di piano del territorio intercomunale è quello delle Terre dei Navigli i cui documenti sono disponibili su Internet al indirizzo <http://www.terredeinavigli.it/V.A.S.htm> [Ultimo accesso: 23 aprile 2011].

quale all'interno del porto è presente una molteplicità di concessionari in concorrenza tra loro. L'apporto partecipativo, avviato fin dalle prime fasi della VAS oltre che con i soggetti competenti in materia ambientale con tutte le figure coinvolte a vario titolo nelle realtà portuali, appare necessario per evitare piani disgiunti da logiche di mercato e di difficile gestione amministrativa e finanziaria. Un percorso partecipativo, potrà se opportunamente dimensionato far interagire gli aspetti istituzionali o strettamente ambientali con quelli gestionali ed economico-finanziari.

Conclusioni

A conclusione del saggio si può affermare che in tema di portualità turistica, con particolare riferimento al contesto regionale sardo, è necessaria oltre che un riferimento normativo e programmatico a livello regionale l'attivazione di percorsi di condivisione con Comuni, Province e altri soggetti attivi sul territorio, al fine di articolare un riferimento in materia a scala sovra comunale. I Comuni costieri in questo senso, soprattutto quelli di piccole dimensioni con ridotte disponibilità finanziarie da destinare alle valutazioni ambientali, avrebbero un supporto per affrontare poi a scala comunale in maniera adeguata le loro valutazioni.

L'attitudine alla collaborazione tra i Comuni appare, comunque, una basilare condizione di partenza per l'avvio di forme di piano e di VAS intercomunale. Si può affermare inoltre, sulla base di esperienze similari in contesti diversi da quello sardo, che l'appartenenza dei Comuni a dei Consorzi o a delle Unioni di Comuni è senz'altro condizione favorevole.

Riferimenti Bibliografici

Consiglio Regionale della Sardegna (2010) Disciplina del turismo nautico e della portualità turistica in Sardegna - Proposta di Legge n. 130. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo:

<http://www.consregsardegna.it / XIVLegislatura/ Disegni%20e%20proposte%20di%20legge/propleg130.asp> [ultimo accesso: 16 maggio 2011].

Comune di Alghero (2010) Valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale - Rapporto ambientale, documento presentato pubblicamente dal Comune di Alghero durante l'incontro di presentazione del piano e della VAS tenutosi ad Alghero il 15 luglio 2010.

Comune di Calasetta (2010) Valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale - Documento di scoping. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo:

http://www.comune.calasetta.ci.it/images/documenti/PUC_PUL/calasettavassc%2020100308c%20light%20ultsting.pdf [ultimo accesso: 23 aprile 2011].

Comune di Posada (2008) Valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale - Rapporto ambientale. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo:

<http://www.comune.posada.nu.it/cominfo/avvisi/avviso.asp?id=24> [ultimo accesso: 23 aprile 2011].

Comune di Trinità D'Agultu e Vignola (2011) Valutazione ambientale strategica del piano urbanistico comunale - Rapporto ambientale. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo:

http://www.comuneditrinita.it/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=85
[ultimo accesso: 23 aprile 2011].

Regione Liguria (2010) Piano di tutela dell'ambiente marino e costiero. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.ambienteinliguria.it/eco3/ep/CD_PTAMC/index.html [ultimo accesso: 23 aprile 2011].

Regione Emilia Romagna (2005) Progetto sulla gestione integrata delle zone costiere - Scheda 3 portualità, rifiuti da natanti, rischi da trasporto marittimo. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.stradeaperte.it/Archivio/2006.3/GIZC/AStato%20arte/Scheda3%20-%20Porti.pdf> [ultimo accesso: 23 aprile 2011].

Regione Sardegna (2006) Piano paesaggistico regionale - Relazione tecnica. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.sardegna territorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10> [ultimo accesso: 30 novembre 2010]

Regione Sardegna (2007) Piano regionale di sviluppo turistico sostenibile. Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20070510123421.zip [ultimo accesso del 23 aprile 2011].

Regione Toscana (2008) Masterplan "La rete dei porti toscani". Il documento è disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sitoRT/Contenuti/sezioni/ambiente_territorio/visualizza_asset.html_1196413492.html [ultimo accesso: 23 aprile 2011].