

# Ga GAZZETTA ambiente

RIVISTA SULL'AMBIENTE E IL TERRITORIO Anno XVII n.6/2011

Ga RIVISTA SULL'AMBIENTE E IL TERRITORIO Anno XVII n.6/2011

Poste Italiane S.p.A. Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) Art.1, comma 1 - DCB - Bologna



## La pianificazione del paesaggio in Sardegna

### Introduzione

*di Antonia Pasqua Recchia*

### La vicenda paesistica in Sardegna: dalla Legge Galasso all'annullamento dei PTP (1985-2003)

*di Paolo Falqui*

### La formazione del Piano paesaggistico regionale: dal Decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006)

*di Paolo Bagliani, Paolo Falqui*

### L'attuazione del Piano paesaggistico regionale (2006-2011)

*di Paolo Bagliani, Paolo Falqui*

### La revisione del Piano paesaggistico regionale (2008-2011)

*di Elisa Mura, Clara Pusceddu*



Ga  
www.gazzettambiente.it  
gazzettaambiente@artspa.it

ISSN 1123-5489  
9 771123 548007  
01106

ISBN 9788866141525  
9 788866 141525

€ 22,00

# Ga GAZZETTA *ambiente*

RIVISTA SULL'AMBIENTE E IL TERRITORIO [www.gazzettaambiente.it](http://www.gazzettaambiente.it)



Bimestrale sull'ambiente e il territorio con il patrocinio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

## REDAZIONE

### Direttore responsabile

Raffaele Fiengo

### Direttore editoriale

Giuseppe Fiengo

### Condirettore

Antonella Anselmo

### Responsabile settore rifiuti e risanamento ambientale

Maurizio Pernice

### Redazione

Susanna Tomei, Liliana Tassaroli

### Hanno scritto sul n 6/2011:

Paolo Bagliani, Maurizio Costa, Paolo Falqui, Roberto Ledda, Margherita Monni, Elisa Mura, Antonia Pasqua Recchia, Clara Pusceddu, Patrizia Sechi, Andrea Soriga, Laura Zanini

### Comitato scientifico

Giuseppe Campos Venuti, Sandro Amorosino, Lorenzo Bardelli, Marco D'Alberti, Stefano Grassi, Fabrizio Lemme, Franco Gaetano Scoca, Roberto Sinibaldi, Gianfranco Tamburelli, Giuliano Tallone, Marcello Vernola

### Coordinamento editoriale

Simona Bortolotti

### Progetto grafico e impaginazione

Luciana Baldi

### Redazione

[www.gazzettambiente.it](http://www.gazzettambiente.it)

[redazione@gazzettambiente.it](mailto:redazione@gazzettambiente.it)

### Con il contributo di:



### Convenzioni di collaborazione scientifica con:



## EDITORE

### Editore



Script è un marchio editoriale di ART Servizi Editoriali S.p.A.  
[www.artspa.it](http://www.artspa.it) - [info@artspa.it](mailto:info@artspa.it)

### Realizzazione Editoriale

# ART

© ART Servizi Editoriali S.p.A.  
Via Persicetana Vecchia 28 - 40132 Bologna  
[www.artspa.it](http://www.artspa.it) - [info@artspa.it](mailto:info@artspa.it)

L'Editore è a disposizione degli aventi diritto con i quali non gli è stato possibile comunicare, nonché per eventuali involontarie omissioni o inesattezze nella citazione delle fonti dei brani e delle illustrazioni riprodotti nel seguente volume.

## ABBONAMENTO E ACQUISTO

### Per abbonamenti e numeri correnti/arretrati

Prezzo del fascicolo euro 22,00

Prezzo del fascicolo arretrato euro 32,00

### Modalità di pagamento

Bonifico bancario su Banca Etica,  
Sede di Bologna  
IBAN IT81 0050 1802 4000 0000 0120 555  
beneficiario ART Servizi Editoriali S.p.A.

Carta di credito o Conto Paypal  
Pagare a [paypal@gazzettaambiente.it](mailto:paypal@gazzettaambiente.it)  
percorso [www.paypal.it](http://www.paypal.it) -> Privati -> Invia pagamento

Effettuato il pagamento contattare l'ufficio abbonamenti con le informazioni sul versamento effettuato  
e-mail: [abbonamenti@gazzettaambiente.it](mailto:abbonamenti@gazzettaambiente.it)  
tel.: 051.61.63.860 - fax: 051.61.63.900

Finito di stampare in proprio nel mese di gennaio 2012  
da ART Servizi Editoriali S.p.A.

Reg. Trib. N. 286 del 27 giugno 1994  
(ai sensi della Decisione della Corte d'Appello di Roma,  
I Sez. Civile del 10 febbraio 1999)

**BENI CULTURALI E PAESAGGIO**

<b>La pianificazione del paesaggio in Sardegna</b>	5
1. Introduzione	9
<b>di Antonia Pasqua Recchia</b>	
2. La vicenda paesistica in Sardegna: dalla Legge Galasso all'annullamento dei PTP (1985-2003)	11
<b>di Paolo Falqui</b>	
Interviste a: Sebastiano Bitti, Stefano Deliperi	
3. La formazione del Piano paesaggistico regionale: dal Decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006)	29
<b>di Paolo Bagliani, Paolo Falqui</b>	
Interviste a: Renato Soru, Gian Valerio Sanna, Edoardo Salzano, Giovanni Maciocco, Antonello Sanna, Paola Cannas, Paolo Scarpellini, Giovanni Maria Campus, Alessio Satta	
4. L'attuazione del Piano paesaggistico regionale (2006-2011)	73
<b>di Paolo Bagliani, Paolo Falqui</b>	
Interviste a: Gabriele Asunis, Arnaldo "Bibo" Cecchini, Maria Assunta Lorrari, Enrico Corti, Franco Cuccureddu, Roberto Tola, Gianni Mura, Sandro Roggio, Corrado Zoppi	
5. La revisione del Piano paesaggistico regionale (2008-2011)	125
<b>di Elisa Mura, Clara Pusceddu</b>	

**COMUNICATO AGLI ABBONATI**

[www.gazzettaambiente.it](http://www.gazzettaambiente.it)

*Gentile Abbonato,  
GAZZETTA ambiente dal primo numero del 2012 cambierà gestione editoriale. Pertanto, per rinnovare l'abbonamento La invitiamo a contattare il nuovo editore:*

**ALPES Italia Srl**  
via Cipro 77  
00136 ROMA  
telfax 06 39738315  
e-mail [info@alpesitalia.it](mailto:info@alpesitalia.it).  
[www.alpesitalia.it](http://www.alpesitalia.it)

*Se ha già effettuato il rinnovo presso il vecchio editore,  
l'abbonamento verrà automaticamente attivato dal nuovo editore,  
senza che Lei debba fare nulla.*

*Se il Suo abbonamento è ancora in corso di validità, i prossimi numeri  
le verranno regolarmente inviati dal nuovo editore.*

*Le ricordiamo di rivolgersi, al momento del rinnovo,  
all'indirizzo sopraindicato.*

Seguici su: [nuvolaitaliana.it](http://nuvolaitaliana.it)



**CON NUVOLA IT DATA SPACE  
PRENDI SOLO LO SPAZIO CHE TI SERVE  
CON TUTTA LA SICUREZZA DEL SERVER.**



**Entra nella Nuvola Italiana  
con Nuvola It Data Space e scopri come  
ridurre i costi diventando più innovativi.**

Nuvola It Data Space è il servizio di storage della Nuvola Italiana dedicato alle imprese. È un'infrastruttura cloud, che risiede nei Data Center di Telecom Italia e fornisce lo spazio necessario per archiviare i dati aziendali, in sicurezza e affidabilità. È semplice, pay per use e flessibile, perché si adatta alle esigenze del cliente. Hardware, software, aggiornamenti e manutenzione sono gestiti centralmente, con una conseguente riduzione dei costi per l'impresa. Così la tua azienda si alleggerisce da ogni peso di lavoro.

La **Nuvola Italiana** di Telecom Italia. L'unico cloud con la rete dentro.



# La pianificazione del paesaggio in Sardegna

A partire dagli anni Ottanta, con la Legge Galasso, il problema della salvaguardia e tutela del paesaggio in Sardegna e delle pianificazioni paesistiche, che danno contenuto e sostanza ai vincoli diffusi, è andato a sovrapporsi, non sempre con successo, alle previsioni ed aspirazioni urbanistiche del ventennio precedente che, soprattutto per le aree costiere, prevedevano un significativo sviluppo di insediamenti turistici e di seconde case; c'era poi il problema dell'espansione dei tradizionali centri abitati, dove l'avvio del benessere economico imponeva, con il risanamento delle vecchie costruzioni, un significativo, e non sempre coerente, incremento dell'edilizia residenziale.

L'idea di ripercorrere criticamente le tappe di questa complessa vicenda di amministrazione del territorio è stata proposta a **Gazzetta ambiente** dall'ing. Clara Pusceddu, ricercatrice della Facoltà di Architettura di Alghero. La ricerca, condotta dalla stessa Clara Pusceddu, da Paolo Bagliani e Paolo Falqui della Società Criteria Srl e da Elisa Mura ha sviluppato un contesto culturale che ha tentato di coinvolgere, direttamente o indirettamente, coloro che, nel corso degli anni, avevano avuto un ruolo significativo nello studio e nell'elaborazione degli strumenti paesaggistici: in altri termini si tratta di testimonianze dirette di prima mano, che forniscono un quadro esauriente di quanto è accaduto e dei problemi ancora aperti. Così raccontata, la pianificazione del paesaggio in Sardegna diviene un significativo esempio di applicazione di un percorso analitico-conoscitivo e prescrittivo-normativo orientato alla costruzione di un sistema di tutela, salvaguardia e gestione di contesti territoriali ad alta valenza ambientale e paesaggistica, quali quelli che caratterizzano l'isola. In questo percorso appare importante, e in quanto tale oggetto di approfondimento all'interno del contributo, la descrizione dei momenti di confronto e di interazione tra gli attori istituzionali, economici e sociali da una parte, e gli esponenti del mondo scientifico esperti nei diversi settori della pianificazione paesistica dall'altra, sui possibili scenari di gestione sostenibile del territorio, che hanno caratterizzato l'intero processo di piano.

Il lavoro proposto è strutturato con un'introduzione e quattro contributi principali. L'introduzione, breve ma significativa, è affidata all'Arch. Antonia Pasqua Recchia, Segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali. Il richiamo proposto dall'illustre interlocutrice individua nell'elemento di collaborazione tra Stato-Direzione regionale MIBAC e competenti Soprintendenze la chiave di una pianificazione sostenibile del paesaggio sardo. Si è fatto molto in questo campo, ma molto si può ancora fare se pianificazione urbanistica, tutela ed uso del paesaggio trovano le ragioni di una fruttuosa convergenza: il vincolo non è solo inedificabilità e l'urbanistica non è solo cementificazione. Ci sono le premesse perché questi concetti entrino nelle concrete prassi di pianificazione ed amministrazione del territorio. I contributi, seguono, ove possibile, un percorso cronologico. Ed, infatti, l'arch. Paolo Falqui sviluppa l'analisi della prima stagione di pianificazione paesistica in Sardegna tra il 1985, con l'emanazione della Legge n. 431/1985 (Legge Galasso) e il 2003, con l'annullamento dei Piani territoriali paesistici (PTP) da parte del Tribunale amministrativo regionale della Sardegna. La Legge Galasso segna l'avvio di una promettente stagione di pianificazione per il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio regionale. I problemi nascono alla fine di questa fase tecnica, quando un cosiddetto processo di "omogeneizzazione e coordinamento" dei Piani, scaturiti dal lavoro svolto dai diversi gruppi di lavoro, svuota le pianificazioni degli apparati analitico-descrittivi e interpretativi delle valenze paesaggistiche di ciascun territorio, privando così di sostanza e di motivazione le scelte di pianificazione effettuate: questo vizio, denunciato dalle associazioni ambientaliste, porta all'annullamento dei piani approvati da parte della magistratura amministrativa ed apre una confusa fase di "provvedimenti tampone". Nel secondo contributo l'ing. Paolo Bagliani e l'arch. Paolo Falqui, sviluppano l'analisi della fase di formazione del Piano paesaggistico regionale. Lo strumento di pianificazione, redatto ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004), è stato approvato nel mese di settembre dell'anno 2006 dalla Giunta regionale della Sardegna presieduta da Renato Soru. In un periodo di circa venticinque mesi, la Regione Sardegna ha avviato e concluso un complesso e articolato iter di formazione e approvazione del Piano paesaggistico per il primo ambito omogeneo.

Il processo di elaborazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale si interrompe il 25 novembre 2008, con le dimissioni del Presidente della Giunta regionale.

Nel terzo contributo gli stessi Autori, affrontano il tema della complessa e articolata fase di attuazione degli obiettivi e delle strategie del Piano paesaggistico regionale. In questa sezione Bagliani e Falqui analizzano la pluralità di strumenti di attuazione operativa previsti dal Piano quali gli strumenti di pianificazione comunale e provinciale, i piani delle Aree protette, le intese tra Regione, le Province ed i Comuni, i programmi e progetti di riqualificazione e salvaguardia delle risorse paesaggistiche regionali. Vengono trattati inoltre i problemi connessi all'attuazione del Piano, derivanti dall'incertezza interpretativa della normativa e alle procedure di adeguamento al Piano paesistico regionale. Contestualmente vengono analizzate le diverse iniziative promosse dalla Regione Sardegna per favorire l'attuazione degli indirizzi operativi del Piano regionale, attraverso interventi volti a sensibilizzare le comunità locali e sperimentare pratiche innovative per la riqualificazione del paesaggio regionale.

Nel quarto ed ultimo contributo Elisa Mura, ingegnere per l'ambiente ed il territorio e Clara Pusceddu sviluppano l'analisi dei momenti che accompagnano il processo di revisione del Piano paesaggistico regionale nell'arco del triennio 2008-2001. Lo scopo dell'analisi è quello di mostrare come il processo di revisione, ratificato con l'introduzione della Legge del 23 ottobre 2009 n. 4, scaturisce da una serie di osservazioni emerse e di decisioni assunte in diversi momenti e sedi; il percorso si sviluppa come un'insieme di atti che a volte presentano novità di natura politico-normativa e tecnico-istituzionale, altre volte rappresentano iniziative più informali, affidate a forme di comunicazione istituzionale ed al coinvolgimento partecipativo dei cittadini ed orientate alla revisione dello strumento paesaggistico vigente. Di particolare importanza è la circostanza che ciascun contributo sia stato arricchito con specifiche interviste ad esperti e alle autorità che hanno lavorato alla pianificazione e tutela del paesaggio della Regione Sardegna e che, in questa occasione, hanno espresso con puntualità il loro punto di vista, cercando di spiegare le ragioni politiche e le difficoltà tecniche di un percorso di pianificazione così articolato. Il quadro composto potrebbe costituire il viatico degli ulteriori sviluppi; ed è questo l'obiettivo della proposta di **Gazzetta ambiente**.





## NOVANTA NUMERI PER UN FUTURO DIVERSO.

Anche noi abbiamo un sogno: dare a chi è in difficoltà un futuro migliore. Per questo il Gioco del Lotto sostiene progetti per offrire un aiuto agli anziani, ai bambini di tutto il mondo e a chi spera in un futuro diverso.



# 1. Introduzione

di **Antonia Pasqua Recchia**

*Segretario generale del Ministero per i beni e le attività culturali*

È noto che la tutela del paesaggio costituisce obiettivo fondamentale del Ministero per i beni e le attività culturali, sancito solennemente dall'articolo 9 della Costituzione e specificatamente disciplinato oggi nella parte III del Codice Urbani del 2004.

Questa disciplina è il punto di arrivo di un percorso iniziato nel 1972, quando in sede di prima attuazione dell'ordinamento regionale, si vollero delegare direttamente alle Regioni i poteri, che allora spettavano al Ministero della pubblica istruzione, in materia di tutela e pianificazione paesistica.

Era nata l'urbanistica omnicomprensiva del Dopoguerra e sembrava che i poteri locali non tollerassero sedi di confronto diverse dalle elaborazioni dei piani urbanistici e del rilascio delle licenze edilizie.

In pochi anni furono evidenti i guasti che questa impostazione finiva per produrre sui paesaggi italiani e fu merito della Legge Galasso e dei decreti attuativi (i cosiddetti "Galassini") avviare una faticosa e tribolata inversione di tendenza.

Le successive vicende sono note: gli interventi sempre più stringenti della Corte costituzionale a tutela degli interessi nazionali alla conservazione dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali, la Convenzione europea sul "paesaggio integrale", le innumerevoli battaglie giudiziali sugli annullamenti ministeriali delle autorizzazioni paesistiche ed infine il Codice Urbani del 2004.

Alcune parole chiave possono ragionevolmente sintetizzare i passaggi essenziali di questa evoluzione: da un concezione di "separatezza" del paesaggio rispetto all'urbanistica e alle sue scelte di pianificazione (l'ambiguità della formula di Alberto Predieri in "Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione", Milano, Giuffrè, 1969, secondo cui il paesaggio non è altro che "la forma del territorio", per cui chi governa il territorio e le sue trasformazioni, ha diritto esclusivo di governare anche il paesaggio) si passa ad un regime di contrapposizione tra interessi nazionali di "tutela" e le spinte regionali e locali alle trasformazioni, affinate dalla formula di grande successo della "valorizzazione".

Ma è con il Codice Urbani che si ha il salto di qualità: le Regioni e lo Stato devono "collaborare", lavorare insieme per tutelare e valorizzare il paesaggio italiano; i vincoli paesistici devono indicare le concrete modalità d'uso dei beni vincolati e le pianificazioni regionali possono definire ed introdurre nuovi vincoli: in questo quadro diviene prioritaria per il Ministero per i beni e le attività culturali l'attività di "coopianificazione", resa obbligatoria dal Codice Urbani, intendendo per essa l'attività congiunta degli uffici regionali e statali volta a condividere al livello istituzionale le scelte operate nel merito della tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico.

Al livello centrale il Ministero per i beni e le attività culturali sta monitorando e coordinando l'attuazione di queste procedure, attivate di norma attraverso protocolli d'intesa con le Regioni.

Contestualmente viene tenuta sotto controllo l'attività – pure prevista dall'articolo 143 del Codice Urbani – di ricognizione dei beni paesaggistici presenti in ciascuna Regione, nonché, per ognuno di essi, di individuazione delle specifiche prescrizioni d'uso. In tal modo l'Amministrazione centrale intende dare applicazione ad uno dei suoi compiti fondamentali, richiamato nella riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede l'individuazione di indirizzi di "assetto del territorio nazionale", con l'obiettivo di rendere omogenea l'attività di pianificazione paesaggistica.

*L'iniziativa di Gazzetta ambiente di far conoscere, sin nei minimi particolari, l'evoluzione della pianificazione paesistica nella Regione autonoma della Sardegna ha il pregio di fissare i punti cardinali sui quali deve necessariamente orientarsi il lavoro, in parte svolto e tuttora da svolgere, della Direzione regionale del MIBAC e dalle competenti Soprintendenze tecniche, in collaborazione con le strutture regionali sarde, per avviare a soluzione un problema, che nella economia regionale e nazionale va assumendo sempre più un ruolo decisivo, ai fini di una sviluppo sostenibile del Paese.*

Aree di coltivazione del granito  
e strutture architettoniche della  
Cava Usai - Villasimius (CA).



## 2. La vicenda paesistica in Sardegna: dalla Legge Galasso all'annullamento dei PTP (1985-2003)

di **Paolo Falqui**

*Architetto, Criteria Srl*

La prima stagione di pianificazione paesistica in Sardegna si sviluppò in un arco temporale durato poco meno di un ventennio, tra il 1985, con l'emanazione della Legge 431/85 meglio conosciuta come Legge Galasso, e il mese di ottobre del 2003, con l'annullamento di sei Piani territoriali paesistici (PTP) da parte del Tribunale amministrativo regionale della Sardegna. L'annullamento dei Piani territoriali paesistici da parte del TAR Sardegna seguiva di cinque anni il precedente annullamento di altri sette PTP, avvenuto a seguito di altrettanti provvedimenti emanati dal Consiglio di Stato. Una vicenda spesso segnata da aspre contrapposizioni, che ha lasciato vigente nel territorio regionale il solo Piano territoriale paesistico n. 7 del Sinis, oggetto peraltro di uno specifico ricorso presso il TAR Sardegna, il cui esito risultava ormai segnato dai precedenti pronunciamenti.

In precedenza l'unica esperienza sarda di pianificazione paesaggistica aveva riguardato il Piano territoriale paesistico del Molentargius e di Monte Urpinu, redatto in riferimento ai contenuti della Legge 1497 del '39 e del relativo regolamento attuativo.

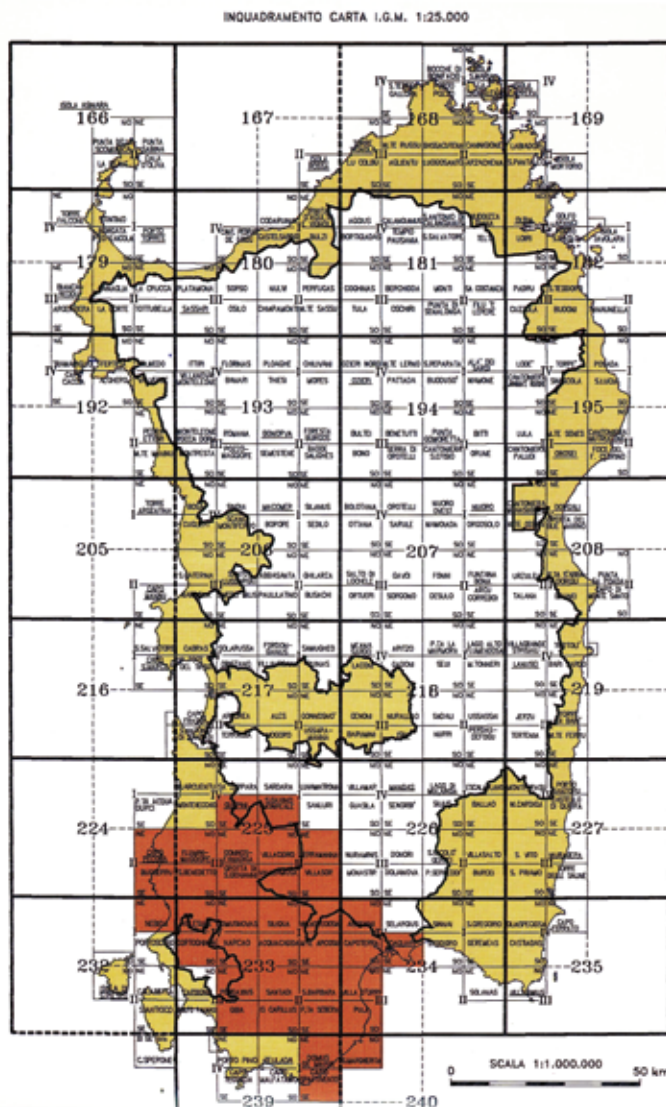
La Legge Galasso segnò quindi l'avvio di una promettente stagione di pianificazione per il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio regionale, attraverso il coinvolgimento di 14 gruppi di lavoro, chiamati a sperimentare strategie di pianificazione paesistica in altrettanti ambiti territoriali, caratterizzati dalla presenza di rilevanti risorse paesaggistiche e ambientali, che interessavano integralmente la fascia costiera.

Il cosiddetto processo di "omogeneizzazione" e coordinamento dei 14 Piani, scaturiti dal lavoro svolto dai diversi gruppi di lavoro, fu l'origine dell'annullamento dei PTP, in quanto impoverì i Piani stessi degli apparati analitico-descrittivi e interpretativi delle valenze paesaggistiche del territorio, privando di sostanza e motivazione le scelte di pianificazione effettuate sul territorio.

La vigenza dei Piani territoriali paesistici, cosiddetti galassini, coprì un periodo compreso fra i cinque e i dieci anni che tuttavia consentì l'avvio di un complesso processo di adeguamento e revisione degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, accompagnato da una significativa riduzione delle previsioni insediative a carattere turistico ricettivo nella fascia costiera e dalla sperimentazione di pratiche di valutazione degli effetti sul sistema ambientale e paesaggistico derivanti dalle scelte di pianificazione, attraverso la redazione dei cosiddetti Studi di compatibilità paesistico ambientale.

### 2.a. I Piani territoriali paesistici della Sardegna

La Pianificazione territoriale paesistica è stata avviata in Sardegna nel corso degli Anni ottanta, a seguito dell'approvazione della Legge 8 agosto 1985, n. 431, meglio nota come Legge Galasso, concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. La Legge Galasso, imponendo un vincolo paesaggistico ad alcune categorie di beni naturali, tra i quali i territori costieri situati nella fascia dei 300 metri dalla battigia, i parchi e le riserve nazionali o regionali, i territori coperti da foreste e boschi, le zone umide, le zone di interesse archeologico, etc., ha stabilito l'obbligo per le Regioni di sottoporre il proprio territorio a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale, mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali "con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali".



Piani territoriali paesistici,  
Inquadramento territoriale.

Dopo un primo periodo di incertezza interpretativa, circa l'applicabilità delle disposizioni contenute nella Legge 431/1985<sup>1</sup>, la Regione Sardegna scelse di concentrare l'attenzione e le capacità operative su un numero limitato di aree (in un primo momento venticinque) rappresentative dei valori paesaggistici dell'isola. Attraverso specifici provvedimenti amministrativi, emessi dall'Assessore regionale alla pubblica istruzione nel mese di dicembre 1985, la Regione provvide quindi ad individuare sedici ambiti territoriali da sottoporre a vincolo temporaneo di non trasformabilità, ai sensi dell'art. 1 *ter* della Legge n. 431/1985, fino all'approvazione dei Piani territoriali paesistici. La scelta della Regione fu quella di promuovere la predisposizione di piani "campione", sulla base dei quali procedere alla pianificazione delle restanti aree del territorio sottoposte a vincolo di tutela paesaggistica. Le aree oggetto di studio identificavano ambiti ad elevata valenza paesaggistica ed i territori circostanti secondo un nesso di interrelazione ambientale<sup>2</sup>.

La Regione Sardegna avviò quindi il processo di pianificazione paesistica costituendo, per ogni ambito territoriale individuato, un gruppo di lavoro incaricato della costruzione degli apparati descrittivi, interpretativi e normativi di piano; il coordinamento dei singoli Piani territoriali paesistici fu affidato a diversi urbanisti e pianificatori con il coordinamento generale dell'Assessorato alla pubblica istruzione.

Il percorso di elaborazione dei piani fu organizzato secondo la seguente articolazione per fasi:

- analisi paesistica del territorio;
- inventario dei valori paesistici e ambientali e delle

interconnessioni storico-culturali;

- inventario dei detrattori ambientali;
- esame della pianificazione vigente e identificazione delle incompatibilità con le esigenze di tutela.

Il processo di pianificazione paesistica regionale per i 14 distinti ambiti territoriali ebbe una sua prima conclusione nel corso del 1989<sup>3</sup>.

Con l'entrata in vigore della Legge urbanistica regionale 22 dicembre 1989 n. 45, e successive modifiche e integrazioni<sup>4</sup>, la Regione ha disciplinato "l'uso e la tutela del territorio regionale" ed, in particolare, i contenuti dei Piani Territoriali Paesistici nonché le procedure di approvazione degli stessi e le misure di salvaguardia provvisorie. Contestualmente è stata avviata la fase di "omogeneizzazione" dei piani elaborati dai diversi gruppi di lavoro nel corso degli anni precedenti, secondo le modalità stabilite dalle "Disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento dei Piani territoriali paesistici" approvate dal Consiglio

<sup>1</sup> Nota Presidente Giunta regionale n. 11563 del 20 ottobre 1985.

<sup>2</sup> In proposito cfr. Gianfranco Duranti in *Dai vincoli al piano. Regioni e attuazione della L.431* (atti del Convegno nazionale di studio dell'INU), Quaderni di Urbanistica informazioni n.3, 1986.

<sup>3</sup> Alcune delle prime proposte di Piano furono costruite su letture interpretative del territorio basate su quadri di sintesi organizzati in riferimento a unità paesaggistico-ambientali (UPA), che costituivano il riferimento spaziale per una costruzione dialettica del processo di pianificazione.

<sup>4</sup> In particolare: L.R. n. 20/91, L.R. n. 37/91, L.R. n. 11/92, L.R. n. 22/92, L.R. n. 23/93, L.R. n. 28/93.

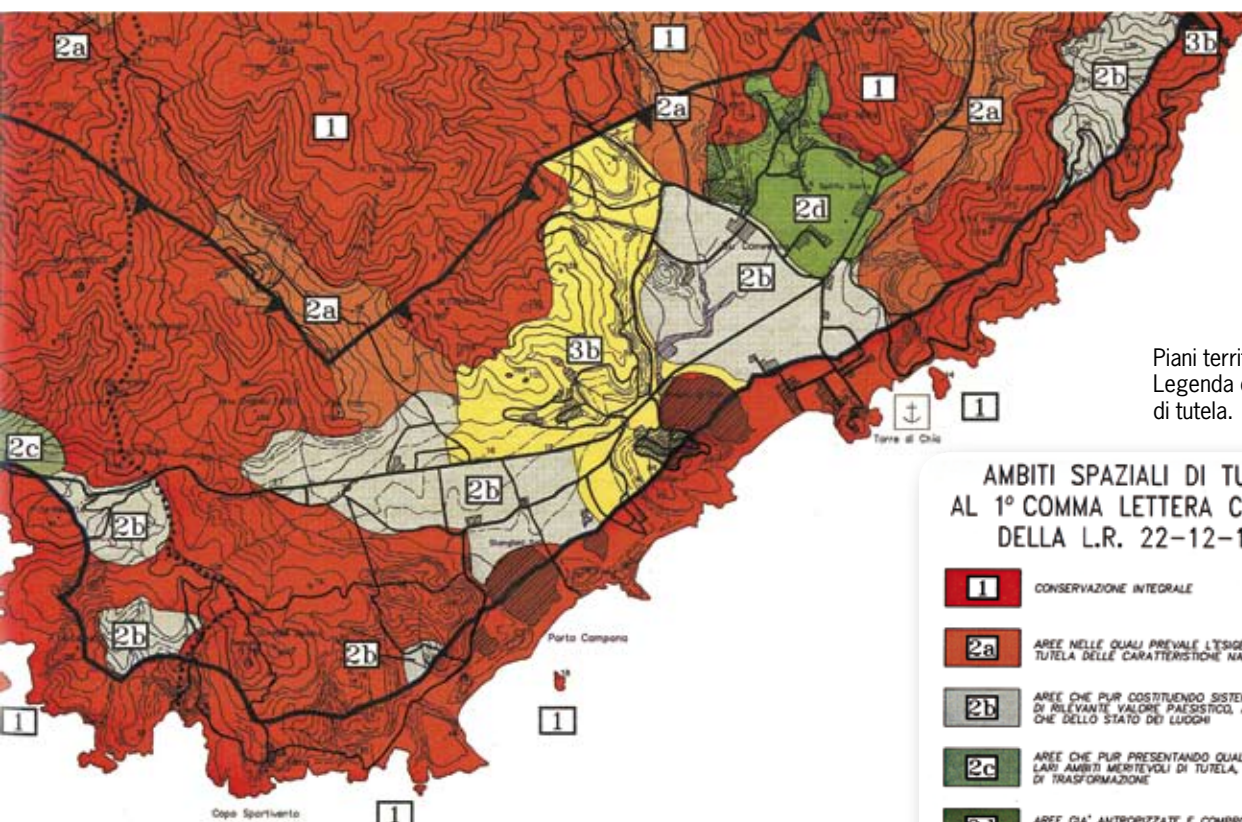
regionale il 13 maggio 1993, con l'obiettivo di dare ai piani proposti dall'amministrazione regionale una "connotazione quanto più omogenea ed unitaria", assegnando a tutti i 14 PTP gli stessi dispositivi di piano e la medesima disciplina e normativa di attuazione.

Questa fase di omogeneizzazione dei piani paesistici aveva di fatto privato i Piani territoriali paesistici degli apparati analitico descrittivi e interpretativi delle valenze paesaggistiche del territorio, allestiti a supporto del processo di pianificazione, decontestualizzando di fatto i dispositivi spaziali e normativi adottati per 14 PTP.

A seguito della fase di omogeneizzazione, con distinti decreti del Presidente della Giunta deliberati fra il 3 e il 6 agosto del 1993, fu decretata l'esecutività di 14 Piani territoriali paesistici approvati dalla Giunta regionale.

I 14 Piani territoriali paesistici riguardavano tutta la fascia costiera dei due chilometri dalla linea di battigia insieme a diverse zone interne, per un'estensione complessiva di circa 10.000 chilometri quadrati, pari al 40% del territorio regionale.

Piano territoriale paesistico n. 11 Marganai, Tavola Capo Spartivento.



Piani territoriali paesistici, Legenda degli Ambiti spaziali di tutela.

#### AMBITI SPAZIALI DI TUTELA DI CUI AL 1° COMMA LETTERA C) DELL'ART. 10 DELLA L.R. 22-12-1989 N° 45

- 1** CONSERVAZIONE INTEGRALE
- 2a** AREE NELLE QUALI PREVALE L'ESIGENZA DI TUTELA DELLE CARATTERISTICHE NATURALI
- 2b** AREE CHE PUR COSTITUENDO SISTEMI NATURALI O SEMINATURALI DI RILEVANTE VALORE PAESISTICO, AMMETTONO LIMITATE MODIFICHE DELLO STATO DEI LUOGHI
- 2c** AREE CHE PUR PRESENTANDO QUALITÀ AMBIENTALI O PARTICOLARI AMBITI MERITEVOLI DI TUTELA, POSSONO ESSERE OGGETTO DI TRASFORMAZIONE
- 2d** AREE GIÀ ANTROPIZZATE E COMPROMESSE CHE PRESENTANO EMERGENZE MERITEVOLI DI TUTELA
- 2d<sup>25</sup>** AREE IN CUI GLI INTERVENTI SONO CONSENTITI SOLO PREVIO ACCORDO DI PROGRAMMA DI CUI ALL'ART. 28 DELLA L.R. 45/89, COME MODIFICATO DALL'ART. 5 DELLA L.R. 23/93
- 2e** AREE CHE PRESENTANO MINORI E NON SPECIFICAMENTE INDIVIDUATE CARATTERISTICHE MERITEVOLI DI TUTELA E QUINDI SOGGETTE AD INTERVENTI DI TRASFORMAZIONE
- 3a** AREE IN GRAN PARTE DEGRADATE MA NON CARATTERIZZATE DA SIGNIFICATIVE ANTROPIZZAZIONI, CHE NECESSITANO DI INTERVENTI DI RECUPERO PREVALENTEMENTE DI CARATTERE AMBIENTALE
- 3b** AREE ANTROPIZZATE CHE NECESSITANO DI INTERVENTI DI RESTAURO, RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE DI CARATTERE AMBIENTALE ED URBANISTICO
- LIMITE DELLA PIANIFICAZIONE PAESISTICA
- PERMETTRAZIONE DELLE AREE AL CUI INTERNO, AI SENSI DELL'ART. 8 DELLA L.P. 20/91, LE NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO HANNO EFFICACIA VINCOLANTE (FASCIA TERRITORIALE COSTIERA DEI 2 KM., L.R. 45/89 E AMBITI TERRITORIALI INDIVIDUATI AI SENSI DELLE LL. 1497/39, 431/85)
- LIMITE FASCIA COSTIERA DI CUI AL 1° COMMA LETTERA a) DELL'ART. 2 DELLA L.R. 7.5.1993, N. 23
- PORTI E APPRODI TURISTICI PROGRAMMATI
- Area interessata dai Piani Territoriali Paesistici
- Tavole IGM scala 1:25.000 interessate dal PIANO TERRITORIALE PAESISTICO N. 11

Il territorio regionale interessato dalla pianificazione paesistica risultava quindi disciplinato dai seguenti Piani:

- PTP n. 1 - Gallura
- PTP n. 2 - Capo Falcone, Argentiera e Porto Ferro
- PTP n. 3 - Media e bassa valle del Coghinias
- PTP n. 4 - San Teodoro e Budoni
- PTP n. 5 - Sardegna nordoccidentale
- PTP n. 6 - Sardegna orientale
- PTP n. 7 - Sinis
- PTP n. 8 - Montiferru
- PTP n. 9 - Golfo di Oristano
- PTP n. 10 - Arbus
- PTP n. 11 - Marganai
- PTP n. 12 - Giara di Gesturi, Genoni e Monte Arci
- PTP n. 13 - Sardegna sudorientale
- PTP n. 14 - Isole di San Pietro e Sant'Antioco



I Piani territoriali paesistici rappresentavano strumenti di valenza territoriale, la cui disciplina operava sul territorio regionale con diversi livelli di efficacia, in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Nella fascia costiera dei 2 chilometri dalla linea di battigia e nelle zone soggette a vincolo paesaggistico, di cui alla Legge n. 1497 del 1939 e della Legge n. 431 del 1985, le norme e le previsioni del Piano territoriale paesistico assumevano efficacia vincolante, prevalendo sulla preesistente strumentazione urbanistica comunale (art. 1). Per le restanti zone del territorio la pianificazione paesistica costituiva il quadro di riferimento territoriale, rinviando ai Comuni, in sede di adeguamento del Piano urbanistico comunale, il compito di precisare e specificare tale disciplina (art. 2, comma 2).

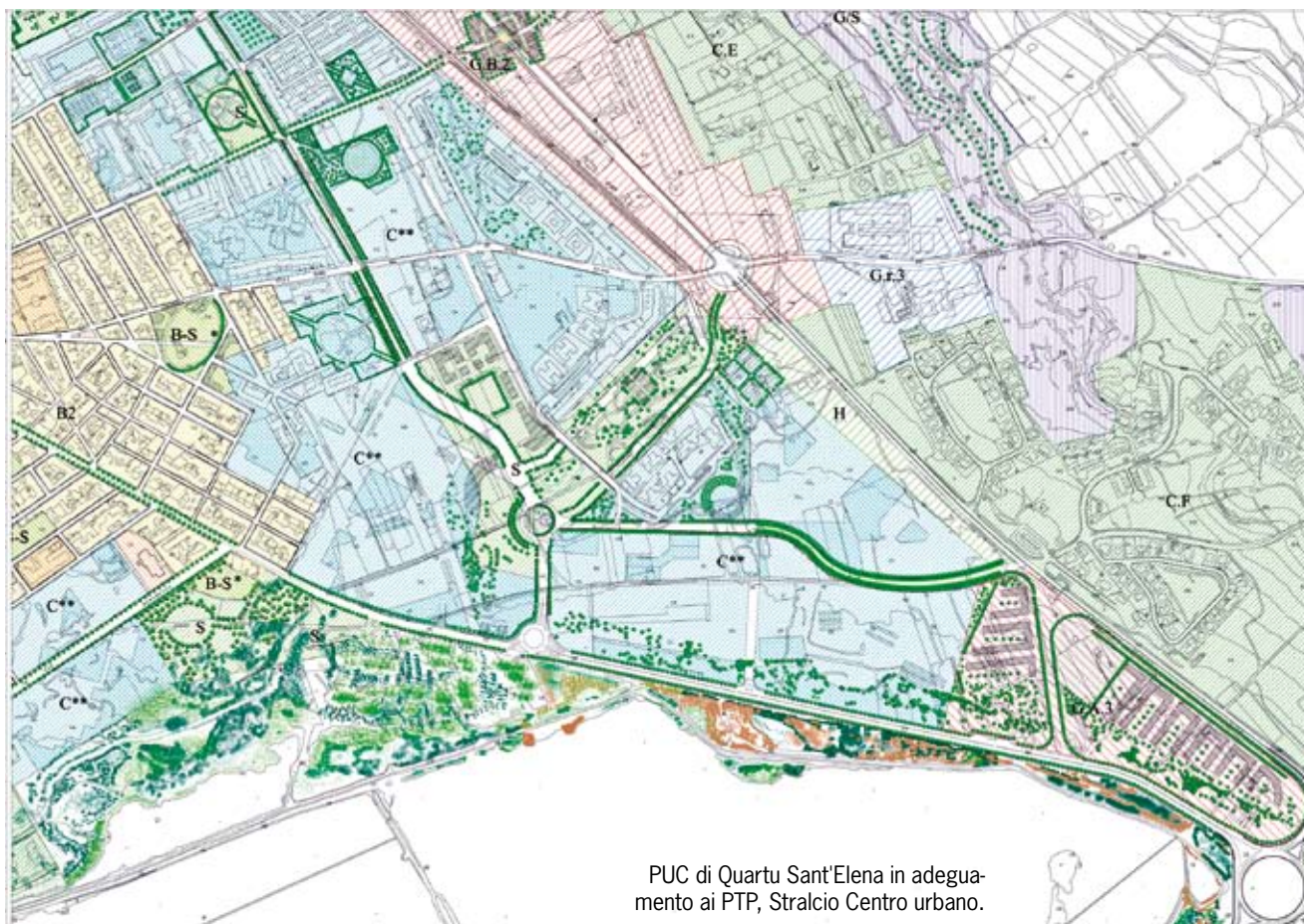
Un aspetto significativo della normativa di attuazione dei PTP fu il dimezzamento delle volumetrie realizzabili nella fascia costiera, rispetto a quanto consentito dall'applicazione dei parametri stabiliti per le zone F turistiche dal Decreto Floris, riduzione confermata dalla Legge regionale n. 8/2004, cosiddetta Legge Salvacoste, a seguito dell'annullamento dei PTP. Ulteriore elemento positivo da rilevare, fu la previsione dello Studio di compatibilità paesistico ambientale, quale documento obbligatorio di accompagnamento del PUC in adeguamento paesistico, che consentì di sperimentare procedure e tecniche di valutazione degli effetti sul sistema ambientale e paesaggistico derivanti dalle scelte di pianificazione, anticipando per alcuni aspetti la procedura di valutazione ambientale strategica. Il processo di omogeneizzazione cui erano stati sottoposti i Piani nella loro stesura originaria, aveva tuttavia depotenziato gli apparati di salvaguardia e tutela paesistica, riducendo i Piani a strumenti la cui disciplina di fatto consentiva la possibilità di realizzare interventi di trasformazione in contesti territoriali di elevato valore ambientale, senza accompagnare tali scelte da precise motivazioni e studi e analisi di dettaglio a supporto. Nel corso del 1994 l'associazione Amici della Terra presentò sette ricorsi straordinari al Capo dello Stato e sette ricorsi al Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, tre dei quali insieme a Legambiente, al fine di ottenere l'annullamento dei decreti di approvazione ed esecutività dei 14 Piani territoriali paesistici. A seguito dei ricorsi straordinari il Presidente della Repubblica, sulla base di altrettanti pareri del Consiglio di Stato, con separati provvedimenti emessi fra il 20 luglio e il 20 ottobre del '98, annullò 7 Piani territoriali paesistici. Successivamente il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, investito dei ricorsi riguardanti gli altri 7 PTP, provvide ad annullare altri 6 Piani vigenti nel territorio regionale, con sentenze depositate fra luglio e ottobre del 2003.

A seguito dei ricorsi amministrativi ed ai relativi provvedimenti di annullamento rimase vigente il solo PTP della penisola del Sinis.

### **2.b. L'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale ai PTP**

I Piani territoriali paesistici, approvati dalla Giunta regionale nell'agosto del 1993, imponevano ai Comuni direttamente interessati, di adeguare la propria strumentazione urbanistica alla disciplina di tutela paesaggistica.

Tale disciplina paesistica operava sul territorio con diversi livelli di efficacia, in attesa dell'adeguamento degli strumenti comunali. Nella fascia costiera dei 2 chilometri dalla linea di battigia e nelle zone soggette a vincolo paesaggistico, le norme e le previsioni del Piano territoriale paesistico assumevano una efficacia vincolante, prevalendo sulla preesistente strumentazione urbanistica comunale; i Comuni erano tenuti a recepire integralmente le prescrizioni dei PTP che avevano una efficacia vincolante, eventualmente integrandola con una disciplina di tutela più restrittiva. Nelle restanti parti del territorio, per le quali la pianificazione paesistica costituiva un quadro di riferimento territoriale, il compito dei comuni era quello di attuare con il Piano Urbanistico comunale le previsioni del PTP, ovvero di prevedere, motivatamente, una diversa e più adeguata disciplina.



PUC di Quartu Sant'Elena in adeguamento ai PTP, Stralcio Centro urbano.

La disciplina dei Piani territoriali paesistici, contenuta al Titolo III della normativa di attuazione, identificava tre distinti ambiti spaziali omogenei, cui corrispondevano tre differenti livelli di tutela paesistica:

1. ambiti di conservazione integrale dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi;
2. ambiti di trasformazione;
3. ambiti di restauro e recupero ambientale.

Gli ambiti di tutela contrassegnati con il n. 2 e 3, si articolavano a loro volta in progressivi gradi di trasformazione e di recupero<sup>5</sup>.

Per ciascuno degli ambiti di tutela paesistica la disciplina identificava specifici usi consentiti, articolati in 10 distinte classi: uso di area protetta, uso ricreativo culturale, uso silvo forestale, uso tecnologico, uso agricolo, uso pascolativo zootecnico, uso estrattivo, uso turistico, uso produttivo, uso insediativo.

Di fatto il dispositivo spaziale e normativo dei PTP consisteva sostanzialmente in una carta degli usi e delle trasformazioni consentite, attraverso una semplice correlazione fra ambiti di tutela paesistica e usi consentiti. Tale disciplina permetteva tuttavia la realizzazione di interventi di trasformazione urbanistica, in contesti territoriali che di fatto presentavano elevate qualità paesaggistico ambientali e naturalistiche.

<sup>5</sup> 2A - Aree nelle quali prevale l'esigenza di tutela delle caratteristiche naturali; 2B - Aree che pur costituendo sistemi naturali o seminaturali di rilevante valore paesistico, ammettono limitate modifiche dello stato dei luoghi; 2C - Aree che pur presentando qualità ambientali o particolari ambiti meritevoli di tutela, possono essere oggetto di trasformazione; 2D - Aree già antropizzate e compromesse che presentano emergenze meritevoli di tutela; 2E - Aree che presentano minori e non specificatamente individuate caratteristiche meritevoli di tutela e quindi soggette ad interventi di trasformazione; 3A - Aree in gran parte degradate ma non caratterizzate da significative antropizzazioni, che necessitano di interventi di recupero prevalentemente di carattere ambientale; 3B - Aree antropizzate che necessitano di interventi di restauro recupero e riqualificazione di carattere ambientale ed urbanistico.

## IL CENTRO URBANO

### 1. IL SISTEMA RESIDENZIALE

#### IL NUCLEO STORICO

ZONA A

ZONA A: Servizi

#### LA CITTÀ COMPATTA: ZONE DENSE

B1: Edifici senza exi forte componenti di edilizia tradizionale

B1: Servizi

B2: Servizi modernizzati di case "solitarie" con componenti tradizionali e diffusa presenza di non Edifici

B2: Servizi

B3: Tronchi ad alto densità con forti discontinuità in case tradizionali buone

B3: Servizi

B4: Insediamenti nei quali l'intervento di manutenzione urbanistica è consentita per tutti i servizi

B4: Compatti con coerenza obbligatoria al 50%

B4: Servizi

B5: Compatti con coerenza obbligatoria al 75%

B5: Servizi

#### LA CITTÀ COMPATTA: ZONE SEMIDENSE

C\* Espressioni "storiche" centri capri de P.E.L. gli altri

C\*: Servizi

C\*\* Espressioni "in fase di ingegneria" centri con P.E.L. nei centri compatto e diffusa presenza di non Edifici

C\*\* - Servizi

C.E. Subborgo-Casale

### 2. IL SISTEMA PRODUTTIVO

#### LE ZONE PRODUTTIVE INDUSTRIALI E ARTIGIANALI

D1: Aree di iniziativa privata già attive della pianificazione produttiva

D2: Aree in gran parte libere, inglobate nel perimetro del progetto P.I.P.

D3: Aree - Campi di insediamento industriale produttivo

### 3. IL SISTEMA DELLE ATTREZZATURE PUBBLICHE E PRIVATE E DEI SERVIZI

#### SERVIZI GENERALI A SCALA URBANA E METROPOLITANA

G1: Stazione per autobus

G2: Attrezzature pubbliche, pubbliche e private già classificate "G" nel progetto P.T.P.

G3: Servizi di nuova progettazione. Attrezzature pubbliche, pubbliche e private

G4: Servizi di nuova progettazione. Parchi urbani e servizi sportivi

G5: Impianti tecnici di scala urbana

#### SERVIZI LOCALI

ZONA S



La normativa del piano precisava inoltre gli interventi comunque fatti salvi e quelli programmati eseguibili, consentendo inoltre la realizzazione di interventi di ristrutturazione e incremento delle volumetrie strettamente funzionali ai preesistenti insediamenti ricettivo-alberghieri.

L'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale doveva procedere alla preliminare delimitazione cartografica di dettaglio degli ambiti di tutela identificati dal PTP e delle aree vincolate dalla Legge 431/85 e dalla Legge 1497/39. Gli studi propedeutici alla redazione del Piano dovevano inoltre consentire l'identificazione:

- delle risorse e dei siti territoriali per i quali prevedere misure di tutela paesistica, anche all'esterno degli ambiti pianificati dai PTP;
- delle aree vulnerabili o a rischio ambientale;
- dei monumenti ed aree di rilevante pregio naturalistico, non censite dai PTP;
- delle zone di rispetto assoluto dei singoli beni e monumenti archeologici, artistici e storico-culturali;
- gli elementi del locale paesaggio rurale particolarmente significativi;
- gli elementi caratteristici del paesaggio storico.

Per quanto riguarda le aree del territorio ricomprese negli ambiti di conservazione integrale (grado 1), qualora la disciplina del PTP assumeva una efficacia vincolante, il PUC doveva limitarsi a prendere atto degli usi consentiti, individuando eventuali e più restrittive modalità d'intervento. Nelle aree ricomprese negli ambiti di trasformazione (grado 2) il Piano doveva specificare i limiti ed i criteri degli interventi e dell'edificazione ammissibile, mentre nelle aree ricomprese negli ambiti di restauro e recupero ambientale (grado 3), il Piano doveva specificare i criteri informativi per l'attuazione degli interventi.

Inoltre al PUC era affidato il compito di formulare indirizzi di pianificazione e progettazione delle opere di trasformazione territoriale, finalizzati a garantire la valorizzazione anche degli aspetti percettivi e formali dei luoghi.

Nella fascia costiera dei 2 Km dalla linea di battaglia, dove la disciplina dei PTP assumeva una efficacia vincolante, i PTP operarono una scelta significativa, dimezzando le volumetrie turistico ricettive complessivamente consentite mediante l'applicazione dei parametri quantitativi stabiliti dal Decreto Floris<sup>6</sup> per le zone F (D.A. n.2266/U/83). Tale scelta fu poi confermata integralmente dalla Legge salvacoste, a seguito dell'annullamento dei PTP, purtroppo senza considerare l'evoluzione metodologica e concettuale circa le modalità di valutazione della fruibilità ottimale dei litorali e della capacità di carico dei sistemi territoriali costieri.

L'adeguamento del Piano urbanistico comunale doveva quindi determinare le volumetrie complessivamente realizzabili nella fascia costiera (50% di quanto previsto dal Decreto Floris), le volumetrie esistenti o fatte salve dalla disciplina dei PTP e le volumetrie turistiche eventualmente ancora realizzabili.

→ *Lo Studio di compatibilità paesistico ambientale-SCPA*

L'art. 9 della normativa di attuazione dei Piani territoriali paesistici aveva previsto la redazione e approvazione di uno Studio di compatibilità paesistico-ambientale (SCPA), quale basilare requisito di legittimità e di conseguente fattibilità tecnica dei progetti, piani e programmi suscettibili di esercitare un rilevante impatto paesistico ambientale negli ambiti di efficacia vincolante del PTP.

Lo Studio di compatibilità paesistico ambientale era stato introdotto nel quadro normativo regionale dall'articolo 15 delle "Disposizioni di omogeneizzazione e di coordinamento dei PTP" e successivamente precisato dagli artt. 9, 10 e 11 della

<sup>6</sup> Il dimensionamento delle volumetrie complessivamente realizzabili nelle zone F turistiche, ai sensi del Decreto Floris, si calcola sulla base della fruibilità ottimale del litorale e sul relativo numero di bagnanti, determinati in relazione allo sviluppo lineare ed alla morfologia della costa, sabbiosa o rocciosa, ed in relazione alla profondità dell'arenile. Ad ogni posto bagnante corrisponde una volumetria realizzabile pari a 60 mc.

“Normativa di attuazione del Piano territoriale paesistico”. La Legge regionale 15 febbraio 1996, n. 13, estese agli strumenti urbanistici attuativi, l’obbligo di ricorrere allo Studio di compatibilità paesistico ambientale. La circolare n. 1 dell’11 marzo 1996, relativa alla applicazione della normativa tecnica di attuazione dei Piani territoriali paesistici, precisava contenuti e procedura dello Studio di compatibilità paesistico ambientale, sia per i PUC in adeguamento che per i strumenti attuativi.

Lo Studio di compatibilità paesistico ambientale aveva il compito di consentire la valutazione degli effetti sul paesaggio-ambiente da parte degli interventi proposti, accertare gli effetti sul territorio, verificare alternative di localizzazione e individuare concrete misure per l’eliminazione dei possibili effetti negativi o per minimizzarne e compensarne lo sfavorevole impatto sull’ambiente. Lo SCPA rappresentava pertanto un “indispensabile presupposto di apprezzamento conoscitivo per l’adozione degli atti autorizzatori, di approvazione e/o di controllo di competenza degli Organi ed Uffici dell’amministrazione regionale”. L’esito negativo dell’accertamento di compatibilità comportava la giuridica inattuabilità del Piano proposto.

In tal senso lo SCPA costituiva una significativa anticipazione delle procedure di valutazione ambientale delle scelte operate da piani e programmi a valenza urbanistica e territoriale, introdotte successivamente dalla direttiva comunitaria in materia di VAS. Nel corso di un decennio di vigenza dei Piani territoriali paesistici - che ha visto via via l’annullamento da parte del Consiglio di Stato e del TAR di tredici PTP su quattordici approvati – solo circa il 40-45% dei comuni interessati dalla pianificazione paesistica, concluse il processo di adeguamento e approvazione dei PUC, mostrando una evidente “difficoltà” nell’aggiornamento e revisione della strumentazione urbanistica in coerenza con l’evoluzione del quadro normativo.

(Riferimenti normativi: D.P.G. 6 agosto 1993, n. 266-179 Normativa di Attuazione del Piano Territoriale Paesistico (artt. 9, 10, 11); Circolare 11 marzo 1996, n.1 Applicazione della Normativa Tecnica di Attuazione dei Piani Territoriali Paesistici).

## 2.c. L’annullamento dei Piani territoriali paesistici

Nel mese di agosto 1993 la Giunta regionale presieduta dall’Onorevole Antonello Cabras, con distinti provvedimenti amministrativi approvò i 14 Piani territoriali paesistici, redatti ai sensi della Legge 431/85, esito di un lungo e complesso processo di elaborazione, da parte di altrettanti gruppi di lavoro, e conseguente omogeneizzazione secondo le indicazioni delle Disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento approvate dal Consiglio regionale nel maggio del 1993.

I PTP approvati dalla Giunta regionale interessavano tutta la fascia costiera dei due chilometri dalla linea di costa insieme ad alcune zone interne di particolare pregio paesaggistico ambientale, per un’estensione complessiva di circa 10.000 chilometri quadrati corrispondente al 40% del territorio regionale.

La normativa dei Piani aveva efficacia vincolante per la fascia costiera e per le zone soggette a vincolo paesaggistico (ai sensi della Legge n. 1497/1939 e della Legge n. 431/1985), mentre per il resto del territorio interessato dai PTP, la disciplina paesistica rappresentava unicamente il quadro di riferimento territoriale per gli strumenti di pianificazione comunale.

Nel 1994 l’associazione ecologista *Friends of the Earth International*-Amici della Terra impugnarono tutti i decreti di approvazione ed esecutività dei Piani Territoriali Paesistici attraverso la presentazione di sette ricorsi straordinari al Capo dello Stato e sette ricorsi al Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, tre dei quali insieme a Legambiente<sup>7</sup>, al fine di ottenerne l’annullamento.

<sup>7</sup> I ricorsi furono depositati presso il TAR Sardegna da *Friends of the Earth International*-Amici della Terra e da Legambiente, limitatamente ai piani n. 1 “Gallura”, n. 7 “Sinis” e n. 11 “Marganai”.

Sul piano giuridico le associazioni ambientaliste ricorrenti argomentavano che, nel generale contesto di una pianificazione diretta alla salvaguardia del territorio, le previsioni del PTP autorizzavano, nelle zone 1 (conservazione integrale), 2.A (dove prevale l'esigenza di tutela delle caratteristiche naturali), "usi compatibili" in assoluto contrasto con le caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche, in grado di snaturare le caratteristiche delle zone interessate. La disciplina paesistica consentiva infatti la possibilità di procedere alla realizzazione di interventi a significativa trasformazione urbanistica, anche in ambito costiero e in contesti territoriali ad elevato valore paesaggistico ambientale, in assenza di studi e analisi specifiche a supporto di tali scelte. Spinti da motivazioni e finalità del tutto opposte, società immobiliari e costruttori impugnarono i Piani territoriali paesistici, attraverso specifici ricorsi presentati dinanzi al TAR Sardegna, nella speranza di ottenere un alleggerimento delle norme di tutela e salvaguardia e una disciplina delle trasformazioni maggiormente permissiva, o l'annullamento stesso dei Piani, in quanto considerati eccessivamente restrittivi e lesivi dei propri diritti o delle aspettative edificatorie.

La Regione autonoma della Sardegna chiese il rigetto di tutti i ricorsi presentati costituendosi in giudizio ed integrando la documentazione agli atti.

A seguito del procedimento istruttorio, che vide coinvolti il Ministero per i beni culturali ed ambientali, le Soprintendenze ai beni ambientali ed ai beni archeologici, gli Assessorati regionali alla pubblica istruzione e difesa dell'ambiente, e sulla base

Sistema ambientale del Molentargius, Saline-Poetto.



dei pareri espressi dal Consiglio di Stato resi in sede consultiva, il Presidente della Repubblica attraverso sette decreti adottati fra il mese di luglio e il mese di ottobre 1998<sup>8</sup>, annullò i decreti di esecutività di sette Piani territoriali paesistici per “eccesso di potere, errata valutazione dei dati territoriali-urbanistici e contraddittorietà dell’atto”. Nel mese di ottobre 2003, a quasi dieci anni dal deposito dei relativi ricorsi, il TAR Sardegna ha depositato sei sentenze<sup>9</sup> di annullamento di altrettanti Piani territoriali paesistici. Il TAR Sardegna, riconoscendo la fondatezza dell’impugnazione proposta dalla associazione Amici della terra, ha fatto esplicito riferimento al parere espresso dal Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, condividendone nel merito le osservazioni. Il Consiglio di Stato<sup>10</sup> ritenne infatti l’impostazione dei piani non conforme alla legge, sotto due principali profili, tra di loro connessi:

- esclusione dal “regime autorizzatorio, sotto il profilo paesistico”, di “tutti gli interventi elencati nelle lettere B e seguenti della tabella degli usi compatibili con i gradi di tutela paesistica”, snaturando con ciò “la funzione del piano medesimo”<sup>11</sup>;
- ammissibilità, “anche in zone dichiarate meritevoli della massima tutela”, di “usi palesemente incompatibili con il grado di protezione ritenuto necessario per le medesime”.

La Sezione del Consiglio di Stato, considerando le motivazioni del ricorso fondate, censurò l’operato della Regione Sardegna deducendo un “eccesso di potere, errata valutazione dei dati territoriali-urbanistici e contraddittorietà dell’atto”. Sul piano giuridico “afferma che, nel generale contesto di una pianificazione diretta alla salvaguardia del territorio, le previsioni del PTP autorizzano, per settore ed aree determinate, usi compatibili in assoluto contrasto con le caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche” consentendo un “uso abnorme di aree gravate da uso civico, consentendone di fatto l’uso incompatibile”.

“L’eccesso di potere ha determinato l’adozione di un atto in contrasto con la funzione primaria del Piano territoriale paesistico, derivante dall’art. 1 bis della Legge 8 agosto 1985 n. 431”, il quale è volto a dare “attuazione specifica alla valorizzazione ambientale a livello di pianificazione urbanistico-territoriale”. Viceversa i PTP, “violando illegittimamente i limiti urbanistici” consentono “interventi di trasformazione non in linea con la natura paesaggistica delle aree”. “Le ampie categorie e tipologie di usi reputati come compatibili con un contesto le cui caratteristiche di bellezza naturale devono essere salvaguardate sono in realtà di mole, impatto e rilevanza tale da comportare (...) il denunciato snaturamento delle caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche che, invece, si afferma di voler tutelare e conservare”. Il Consiglio di Stato ritenne inoltre i PTP viziati per carenza di motivazione, in quanto privi di un approfondito studio tecnico a supporto delle scelte operate dal Piano, in particolare laddove consente interventi di trasformazione in ambiti di conservazione e in zone tutelate da vincoli paesaggistici e ambientali, senza indicare “le ragioni di fatto e di diritto alla base del *decisum*”.

Il TAR Sardegna ha inoltre ripreso esplicitamente il percorso logico-giuridico del Consiglio di Stato anche per quanto concerne il ruolo del piano territoriale paesistico, il quale “essendo in posizione inferiore, ha nel vincolo il suo titolo ed il suo limite

<sup>8</sup> Decreti del Presidente della Repubblica del 29 luglio 1998 (relativi a quattro PTP) e del 20 ottobre 1998 (relativi a tre PTP).

<sup>9</sup> Sentenze del Tribunale amministrativo regionale della Sardegna nn. 1203, 1204, 1206, 1207 e 1208 del 6 ottobre 2003.

<sup>10</sup> Sezione II, parere 20 maggio 1998, n. 548/98.

<sup>11</sup> I PTP imponevano l’acquisizione del parere di compatibilità paesistica soltanto per gli usi previsti alla lettera “A”, “mentre tale prescrizione non è ripetuta per gli usi elencati alle lettere successive”. Questa disposizione, ritenuta illegittima, comporta da sola, secondo il Giudice amministrativo sardo, l’illegittimità del “piano nel suo complesso”.

e non può modificarlo o derogare ad esso, ma può solo specificare i contenuti precettivi, ed il contrasto tra i due va risolto in favore del vincolo”.

In merito ai ricorsi presentati dai privati, i quali lamentavano l'eccessiva limitazione dei propri diritti sostenendo di essere sottoposti a dei vincoli sostanzialmente “espropriativi”, il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna ha dichiarato tali ricorsi improcedibili, a seguito dell'annullamento dei Piani oggetto dell'impugnazione, non esprimendosi di conseguenza sulla legittimità di tali rilievi.

A seguito dell'annullamento dei Piani territoriali paesistici furono adottati alcuni provvedimenti cautelari a carattere temporaneo, peraltro di modesto rilievo, e furono proposti disegni di legge da parte della Giunta e di alcuni gruppi consiliari, mai discussi dal Consiglio regionale.

Nel mese di agosto del 2004 la Giunta regionale presieduta da Renato Soru, con l'approvazione della Delibera n. 33/1 del 10 agosto del 2004, avente ad oggetto Provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente della Sardegna, avviava il processo legislativo e tecnico amministrativo che avrebbe portato all'approvazione del nuovo Piano Paesaggistico regionale della Sardegna, sanando così il vuoto giuridico amministrativo.

(Riferimenti bibliografici: *La vicenda dei piani territoriali paesistici della Sardegna*, S. Deliperi 2004; *Tutela e valorizzazione del paesaggio per lo sviluppo regionale. Obiettivi, strategie e politiche del piano paesaggistico della Sardegna nelle prime esperienze di recepimento alla scala locale*. XXVIII Conferenza italiana di scienze regionali. M. Lecca e G. Deplano).

## **2.d. I prodromi della tutela paesistica: il Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu**

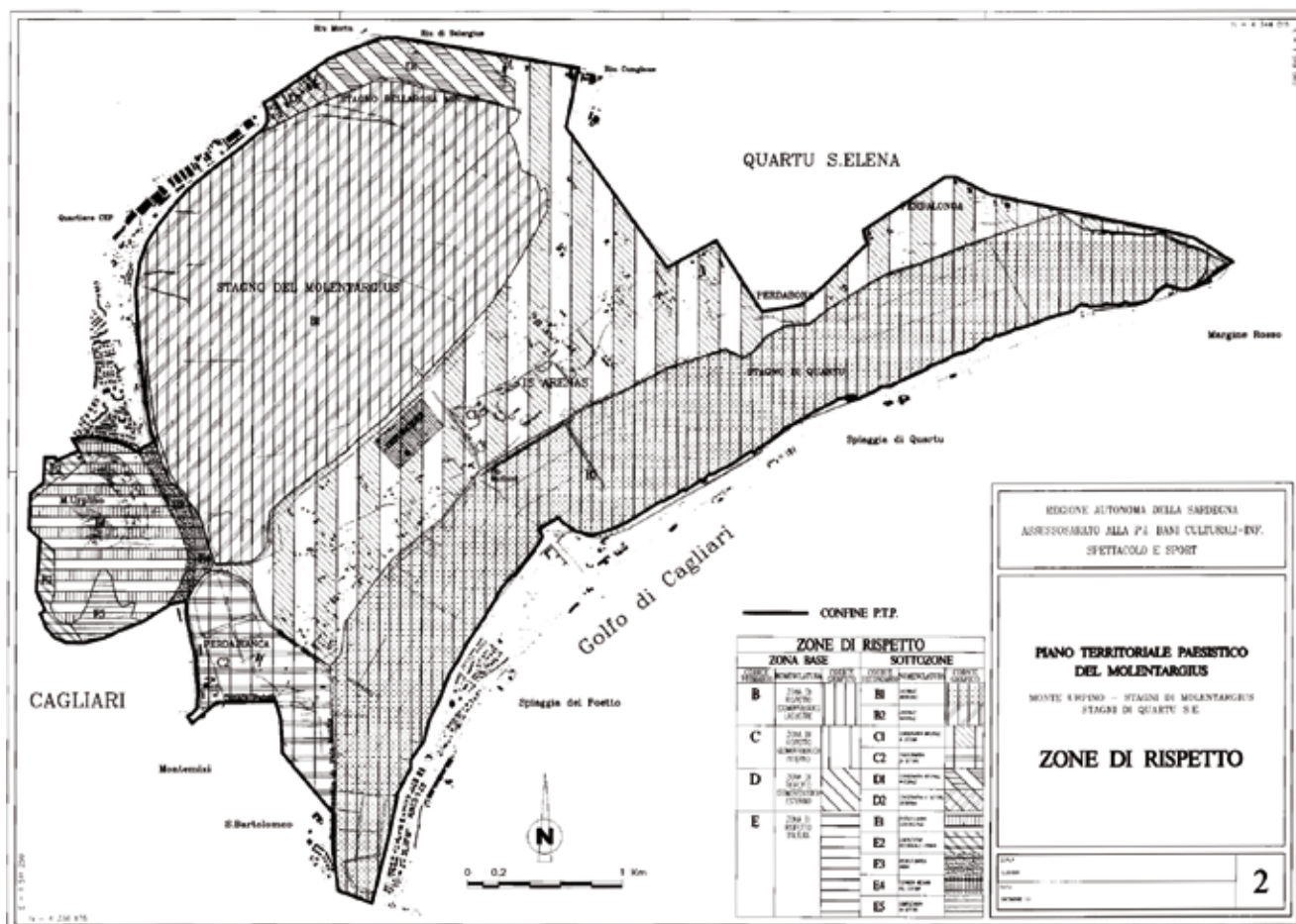
Il primo piano di tutela e salvaguardia paesistica approvato in Sardegna è stato il Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu, redatto a cura della Soprintendenza ai Monumenti e Gallerie di Cagliari a seguito del provvedimento di vincolo paesistico, decretato nel 1973 ai sensi della Legge 1497/39 sulla protezione delle bellezze naturali.

Il vincolo paesistico apposto nell'ambito del Molentargius e di Monte Urpinu intendeva tutelare, ai sensi dell'art. 4, Legge 1497/39, località di particolari bellezze panoramiche, “come quadri naturali (...) contenenti punti di vista o di belvedere dai quali possa godersi lo spettacolo di dette bellezze”.

La Legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla Protezione delle bellezze naturali, praticamente contestuale alla Legge 1089/39 sulla Tutela delle cose di interesse artistico e storico, rappresenta il punto di arrivo di un processo istituzionale e legislativo, sostenuto dall'allora Ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai, nel corso del quale si pervenne alla convinzione che le bellezze naturali e panoramiche fossero a tutti gli effetti da ricomprendere nel patrimonio d'arte della nazione, dando progressivamente consistenza ad una visione accademica ed estetica della tutela<sup>12</sup>. L'articolo 1 della Legge 1497/39 tutela, a “causa del loro notevole interesse pubblico”, i “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” (art. 1 punto 3) e le “bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere (...) dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze” (art. 1 punto 4).

L'articolo 5 introduce il Piano territoriale paesistico quale strumento di tutela e salvaguardia da un uso “pregiudizievole alla bellezza panoramica” delle “vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 1”. La legge rimanda al regolamento

<sup>12</sup> Alessandro Dal Piaz, in *Dai vincoli al piano. Regioni e attuazione della L.431* (atti del Convegno nazionale di studio dell'INU), Quaderni di Urbanistica informazioni n. 3, 1986.



di attuazione la disciplina e i contenuti del piano territoriale paesistico, strumento utilizzato con grande parsimonia (furono solo 14 piani approvati in Italia), concepito e strutturato come piano riferito ad ambiti limitati di territorio entro cui controllare la questione principale dell'edificabilità delle aree.

La prima stesura del Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu fu elaborata e approvata nel 1975 da parte della Soprintendenza ai Monumenti e Gallerie e successivamente modificata a seguito di alcuni ricorsi presentati dai comuni di Cagliari e Quartu San'Elena e da parte di alcuni privati cittadini. Il Piano fu quindi approvato definitivamente con D.R. n. 7 del 12 gennaio 1979.

Le modifiche apportate al Piano, rispetto alla stesura originaria del 1975, a seguito dei ricorsi presentati, determinò l'esclusione di tutta la fascia litoranea del Poetto, in quanto si ritenne possibile tutelarla con strumenti ordinari di pianificazione, consentendo la realizzazione di una serie interventi infrastrutturali e insediativi, quali il depuratore di Is Arenas a servizio del capoluogo regionale e le strutture sportive e gli insediamenti di edilizie economico popolare di Quartu Sant'Elena.

Il territorio interessato dal Piano territoriale paesistico comprende il rilievo di Monte Urpinu, lo stagno del Molentargius e del Bellarosa minore, lo stagno di Quartu Sant'Elena, le vasche di evaporazione delle Saline, il settore di terra emersa di Is Arenas.

La relazione illustrativa di accompagnamento alla stesura definitiva del Piano evidenzia l'unicità del sistema ambientale: "La singolarità dell'ecosistema consiste proprio nel fatto che, pur essendo esso al centro di una corona di interessi pluralistici fortemente aggressivi, ha potuto preservare quei caratteri che, anche sotto il profilo scientifico, ne fanno un elemento di unicità assoluta. Non esiste infatti nell'area europea altro fatto del genere in posizione di così stretto contatto con agglomerati urbani di grande importanza". Tuttavia diversi sono i riferimenti riconducibili a suggestioni dello spazio ambientale, a caratteri panoramici e valori estetici del contesto, alla presenza di diversi punti di osservazione del paesaggio, che richiamano il contesto culturale della Legge 1497, entro cui si colloca questa prima esperienza di pianificazione paesistica.

Piano territoriale paesistico del Molentargius, Zone di rispetto.

I documenti costitutivi del Piano territoriale paesistico comprendono l'inquadramento comprensoriale dell'ambito di Piano, le zone di rispetto, il regolamento d'applicazione, la relazione illustrativa. Il dispositivo spaziale e normativo si articola secondo differenti zone di tutela e salvaguardia:

- *Zona B di rispetto ecomorfologico lacustre. Costituita dagli specchi d'acqua che formano le saline di Stato, lo Stagno di Quartu, lo Stagno di Molentargius; è suddivisa nelle seguenti sottozone:*
  - Sottozona B1: lacuale artificiale.
  - Sottozona B2: lacuale naturale.
- *Zona C - di rispetto geomorfologico interno. Comprende l'area di Is Arenas ed i margini sud occidentali di Perda Bianca; è suddivisa nelle seguenti sottozone:*
  - Sottozona C1 - Conservativa naturale a sistema.
  - Sottozona C2 - Trasformativa di settore.
- *Zona D - di rispetto geomorfologico esterno. Costituita dai margini del Bellarosa minore, ubicata nel settore settentrionale dell'area di tutela paesaggistica, a sud dell'attuale Viale Marconi; è suddivisa nelle seguenti sottozone:*
  - Sottozona D1 - conservativa naturale integrale.
  - Sottozona D2 - conservativa di settore operativo.
- *Zona E - di rispetto d'altura. Costituita dal rilievo di Monte Urpinu confinante ad est con il Canale Terramaini, a sud, a ovest e a nord-ovest con i margini del sistema urbano di Cagliari, limite della zona soggetta a vincolo paesaggistico; è suddivisa nelle seguenti sottozone:*
  - Sottozona E1 - ristrutturativa geoforestale.
  - Sottozona E2 - completativa residenziale urbana.
  - Sottozona E3 - ristrutturazione viaria.
  - Sottozona E4 - cerniera mediana del sistema.
  - Sottozona E5 - completativa di settore.

Il regolamento d'applicazione, contenete la disciplina del Piano, descrive le procedure e i documenti necessari per le pratiche di autorizzazione paesistica, illustra le prescrizioni generali relative agli usi ed alle attività consentite e, per ogni sottozona di tutela e salvaguardia, precisa gli interventi edilizi e infrastrutturali consentiti, le opere connesse alla salvaguardia dei valori paesaggistici e naturali, ulteriori prescrizioni specifiche. Il Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu, pur riguardando una delle aree naturali più tutelate della regione, per la presenza del vincolo paesaggistico, del Parco naturale regionale, della Convenzione internazionale di Ramsar, del Sito di importanza comunitaria, ciò nonostante non è riuscito a salvaguardare e tutelare integralmente i caratteri paesaggistico ambientali e naturalistici dell'area.

## **2.e. Fernando Clemente: il progetto ambientale e la pianificazione del paesaggio<sup>13</sup>**

La figura del professor Fernando Clemente<sup>14</sup> ha offerto alla ricerca ed alla disciplina urbanistica un enorme contributo scientifico che si declina nei suoi numerosi scritti ed emerge attraverso la lettura e lo studio attento delle sue opere e delle manifestazioni del suo agire progettuale.

La riflessione su tali contenuti, effettuata a valle di un lungo processo teorico, concettuale ed interpretativo dei temi del paesaggio e della pianificazione territoriale, quale quello che ha portato alla stesura e rielaborazione del Piano paesaggistico regionale, rivela in modo

<sup>13</sup> Il paragrafo 2.e. è scritto e curato dall'ingegnere Margherita Monni di Criteria Srl.

<sup>14</sup> Fernando Clemente (1917-1998), professore emerito di Pianificazione dell'Università degli Studi di Cagliari.

sorprendente la ricchezza e la lungimiranza delle “visioni” che Clemente ha tratteggiato con chiarezza, sia relativamente ai metodi che ai contenuti, attorno ai quali ruotano le pratiche della pianificazione, non solo nel contesto regionale.

In questo senso, un aneddoto legato alla sua capacità interpretativa e visione progettuale del paesaggio costituisce un esempio significativo di quella particolare dimensione operativa di chi, all'interno della pratica professionale e scientifica, si fa guidare dagli stimoli e dall'osservazione dei segni e delle relazioni espresse dal “luogo”. In occasione di un importante concorso internazionale di architettura, il cui tema consisteva nella progettazione di un edificio posto in posizione parallela ed immediatamente retrostante al lungomare di Cagliari, il progetto vincitore fu ritenuto quello di un importante architetto, che propose un edificio impostato secondo uno schema planimetrico, che riconosceva come riferimenti gli assi urbani paralleli al lungomare; il professor Clemente commentò i risultati della selezione, con una esclamazione *“Ma no! Qui la Sardegna scende al mare!”*, leggendo quella tipologia architettonica come una barriera che si frapponeva idealmente ad una apertura del progetto verso la grande dominante ambientale del Golfo di Cagliari.

Una storia che apparentemente sembra possedere una valenza circoscritta e legata al fatto episodico, mentre, stratificata e filtrata con l'esperienza di tanti anni di vicende urbanistiche e paesaggistiche, risulta rappresentativa, quasi didascalica, di un modello di pratica del progetto ambientale. Anche il progetto di architettura esprime, attraverso il suo disporre segni, un processo di trasformazione, che riflette più o meno nitidamente relazioni intime con i significati profondi del paesaggio. La Sardegna scende al mare, si apre lungo il suo intero sviluppo di isola e connette luoghi, comunica attraverso le sue porte verso l'esterno, ma ricorda la sua dimensione più recondita, dei luoghi dell'interno del suo territorio.

All'interno di una pratica professionale, sia in seno alla dimensione del piano che in quella del progetto architettonico, il progetto del paesaggio, deve riconoscere il valore intrinseco delle relazioni, prima di assegnare loro una forma o un assetto spaziale. La costruzione del profilo disciplinare di Clemente, contestualizzato a ritroso nella contemporaneità della stagione della pianificazione paesaggistica regionale, conduce all'estrapolazione di alcuni concetti ricorrenti nei suoi scritti, alcuni agevolmente compenetrati con i temi ed i modelli teorico culturali individuabili nell'impostazione del piano paesaggistico regionale, altri tali da evidenziare alcuni aspetti ancora irrisolti. Il progetto ambientale è il nucleo fondativo dell'approccio al tema dell'azione del planner: *“come ogni altro progetto quello del territorio è un modello di trasformazione della realtà che implica una chiara assunzione del fine da conseguire, che è l'ambiente nella sua totalità; un ambiente visto dalla cultura materiale come spazio fisico naturale ed artificiale, antropicamente interpretato, dal quale si possa risalire ai problemi della società e della sua economia. Quello che oggi si può fare in questa direzione non è tanto di costruire un rigido sistema disciplinare, quanto di assumere l'ambiente complessivo come nucleo tematico di riferimento per la ricerca del territorio, attorno al quale far gravitare sia i problemi generati dagli impatti ambientali, sia quelli di redistribuzione produttiva delle risorse, sia infine quelli della gestione coordinata degli interventi programmati. Questo può essere un modo utile per realizzare i necessari confronti di compatibilità ambientale tra risorse e funzioni territoriali che, in termini attuativi, si traducono in temi come la casa, la scuola, la sanità, il verde, gli insediamenti produttivi e l'infrastruttura tecnologica”*<sup>15</sup>.

Ma cosa significa nella realtà della ricerca del territorio assumere l'impegno progettuale per realizzare l'ambiente?

*“L'impegno culturale nel metodo del territorio si traduce operativamente nella*

<sup>15</sup> Clemente F., *Metodologie scientifiche e metodi di pianificazione* (1984) “In Pianificazione del territorio e sistema informativo” Clemente F. (a cura di), Franco Angeli, Milano.



possibilità di realizzare i confronti fra le diverse componenti che convergono nella costruzione di uno spazio percepibile, percorribile e vivibile (...). Nell'ambiente si possono individuare diverse componenti ecologiche, produttive, urbane, che sottendono altrettante prospettive di indagine"<sup>16</sup>.

*"L'ambiente si riconosce come concetto complesso, attraverso l'apporto di molteplici aspetti che vi concorrono. Esiste una relazione fra il concetto di ambiente e quello di paesaggio al quale si associa una nozione che unisce gli aspetti percettivi a quelli legati alla produzione di uno spazio di vita delle comunità.*

*"Tra i fondamentali temi di convergenza della ricerca ambientale si colloca il paesaggio, inteso come espressione percettiva ed antropica dell'ambiente che lo realizza. La lettura del paesaggio rappresenta la prima fase di rilevamento e constatazione dei fenomeni dell'ambiente; infatti il paesaggio ci offre la prima diretta ed inequivocabile testimonianza di comportamenti, atteggiamenti e scelte dei gruppi sociali che lo costruiscono.*

*Il metodo definisce i rapporti di interdipendenza e causalità fra ambiente e paesaggio, materializzando i contenuti formali del secondo in spazi d'uso del primo; si può, infatti, intervenire sui caratteri figurativi del paesaggio soltanto controllando le attività che realizzano l'ambiente.*

*Nei metodi di pianificazione finora invalsi le componenti paesaggistiche sono state spesso considerate marginali, tanto da abbandonare le sorti del paesaggio agli interventi di trasformazione dell'ambiente. Nel progetto complessivo del territorio il paesaggio va invece considerato come componente attiva e dinamica dell'ambiente che lo esprime. L'interazione fra ambiente e paesaggio non è solo una prerogativa di ambiti esteticamente rilevanti, nei confronti dei quali appare urgente un'azione di salvaguardia, ma diviene un fondamentale e costante obiettivo della pianificazione del territorio.*

*Il paesaggio è infatti una funzione di scopo del progetto ambientale, tale da richiedere una procedura sistemica di indagine, integrata nel metodo complessivo del territorio".*

*Essendo il paesaggio riconosciuto come esito di un processo di lunga durata che modella intenzionalmente un territorio come spazio della vita di una comunità, l'approccio di Clemente propone politiche attive basate sul superamento del concetto di vincolo, sulla organizzazione di metodi di conoscenza, valutazione e gestione delle risorse e sulla attuazione di politiche di concertazione delle scelte basate su giudizi di compatibilità.*

*"Va superata la concezione del piano paesaggistico come semplice posizione di vincoli che espongono il paesaggio a rischi di abbandono e degrado.*

*Occorre, invece, una salvaguardia attiva del paesaggio, in termini di produttività sociale dell'ambiente e di investimento all'interno della programmazione economica.*

*Il paesaggio, riguardando essenzialmente la specificità del luogo nel quale la comunità d'ambito si riconosce e si identifica culturalmente non è un bene alienabile.*

*Pertanto i contenuti relativi al paesaggio e all'uso dello spazio collettivo si confrontano con quelli della fruibilità economica e del costo sociale, attraverso il quale tali contenuti figurano nella programmazione di livello regionale, in quella di media area e nei programmi attuativi dei singoli Comuni.*

*Oltre i benefici di lungo periodo dipendenti da una efficace azione di salvaguardia vanno valutati quelli di breve e medio periodo in termini di produttività delle risorse e di espansione occupazionale.*

*Si ribadisce che quello dell'ambiente è un progetto di compatibilità d'uso dei suoli che entra tra i requisiti che il progetto territorio deve avere. Si propone un progetto unitario di performances dunque e non un controprogetto in termini di conflittualità fra posizioni opposte. Non si tratta di due momenti alternativi di scelta ma di due*

<sup>16</sup> Clemente F., *La cultura del paesaggio nel progetto territorio* (1987) in "Cultura del paesaggio e metodi del territorio" Clemente F. (a cura di), Janus, Cagliari.

*momenti concertati e perciò convergenti in un unitario progetto del territorio”.*

Nel Piano del Parco dei Sette Fratelli, nel Sud Est della Sardegna il concetto della concertazione viene applicato come condizione strutturale del piano. Il disegno dello sviluppo del territorio non è dissociato né dalla conoscenza del quadro delle risorse né dalla necessaria attività di “mediazione linguistica” fra i saperi finalizzata alla efficace comunicazione del piano e costruzione di scelte condivise con la comunità d’ambito. *“La ricerca del nuovo sistema relazionale non si ferma nell’elaborazione scientifica del sapere, ma si estende anche ai rapporti fra scienza e società. Occorre, infatti, favorire l’interazione fra la cultura per il territorio della città, portata avanti nelle sedi di produzione del sapere, e la cultura urbana espressione delle comunità d’ambito. La ricerca sui problemi dello sviluppo ambientale del territorio si arricchisce così di nuove forme di cooperazione fra il pianificatore ed i soggetti sociali, le categorie imprenditoriali e le forze di lavoro”<sup>17</sup>.*

*“Un piano paesistico non è definibile senza l’informazione adeguata, (...) i contenuti della pianificazione paesistica non sono isolabili da tutto il resto del territorio. Anche le trasformazioni meno profonde del territorio hanno necessità di essere verificate in quadro generale di compatibilità dell’ambiente e dei valori nuovi cui esse danno luogo”.*

La dimensione operativa del piano lavora tradizionalmente su processi di regionalizzazione che, coerentemente con i modelli interpretativi della geografia urbana e territoriale, tendono a suddividere il territorio in regioni omogenee o funzionali entro cui svolgere specifiche politiche di pianificazione e gestione del territorio.

L’approccio di Clemente è innovativo sia perché riconosce che la pratica di delimitazione di uno spazio da sottoporre a regolamentazione non può essere dissociata da una azione di costruzione di territorio in quanto occasione di crescita per le comunità, sia perché supera il concetto di “regione territoriale” come spazio isotropo, omogeneo e monotematico: “la delimitazione di zone paesistiche, significanti sotto il profilo estetico, naturalistico e storico, è importante strumento di difesa in fase di provvedimenti urgenti; diviene, invece, un’operazione rischiosa per il territorio complessivo se rimane avulsa dalla logica di sviluppo del territorio di appartenenza. Occorrerà da parte dell’ente pubblico impostare i piani dell’ambiente complessivo, da razionalizzare ed aggiornare continuamente, nei quali la componente paesaggistica figura fra quelle essenziali che individuano e costruiscono la sintesi del progetto territorio”.

I caratteri delle unità paesistico-ambientali sono complessi. Essi vanno da quelli della risorsa naturale a quelli della risorsa artificiale della cultura materiale (archeologie antiche, secolari e recenti, l’architettura) fino a giungere alle motivazioni d’ambito dello spazio organizzato a misura d’uomo. I contenuti di una unità paesaggistico-ambientale sono riconoscibili da una serie di caratteristiche ricorrenti nelle componenti citate. La delimitazione dell’area dipende da certi modi relazionali che ne individuano i caratteri di una tipologia complessa – stratigrafica e dinamica – differenti da quelli del territorio al contorno. Il riconoscimento di regioni macro-medie e piccole, differenziate alle diverse scale (secondo il numero ed il dettaglio di approfondimento degli indicatori utilizzati nell’analisi) diviene un’operazione fondamentale nell’attività di pianificazione del territorio. A lato, infatti, delle caratteristiche dei “luoghi”, che hanno costituito gli habitat del passato, si associano quelle dell’ambiente progettato.

È possibile in questo modo costruire una geografia e una organizzazione dello spazio utile i cui ambiti di definizione areale – le unità paesaggistico-ambientali – si assumono come “zone urbanistiche” del nuovo modello di pianificazione territoriale e urbana così individuato”.

<sup>17</sup> Clemente F. (1995) Dimensione ambientale e pianificazione partecipata in Il Parco regionale “Sette Fratelli Monte Genis – Studio per il Parco Regionale e per il recupero ambientale e produttivo del sistema montano della Sardegna sud-orientale” – Comunità Montana “Serpeddi” e “Sarrabus Gerrei”.

## Interviste

### Sebastiano Bitti,

*Dirigente dell'Ufficio del Piano del Comune di Quartu Sant'Elena (1996-2001), primo Comune costiero ad aver adeguato il piano urbanistico comunale al PTP*

#### **Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione dei primi Piani territoriali paesistici in Sardegna?**

*I PTP vedono la luce in una fase della vita civile e culturale sarda connotata da una forte attenzione ai temi dell'ambiente, del territorio e del paesaggio. La grande stagione di programmazione del Piano di Rinascita, individuava nella trasformazione territoriale la risposta alle proprie ansie di progresso economico e sociale. Solo una sparuta minoranza di intellettuali, come Giovanni Lilliu o Francesco Masala, osano in quegli anni mettere in dubbio il rapporto assiomatico tra sviluppo industriale e progresso sociale. Ma con le crisi economiche che si susseguono dopo il 1973, inizia a diffondersi nella società sarda una sempre più diffusa sfiducia rispetto alle magnifiche e progressive sorti di quel modello di sviluppo, consentendo la graduale crescita di una nuova sensibilità rispetto ai valori storici e ambientali del territorio.*

*È in quella stagione di profondo e intenso dibattito politico che nel dicembre del 1989 vede la luce la Legge regionale n. 45: la prima legge urbanistica sarda, che con le sue norme di salvaguardia del sistema costiero sardo pone le premesse obbligatorie dei PTP. Se si vuole una misura del ritardo accumulato sino a quel momento dal mondo politico e istituzionale, rispetto a questi argomenti, basta dire che sono trascorsi oltre quarant'anni dall'emanazione dello Statuto che assegnava alla Regione la competenza primaria in materia urbanistica.*

#### **Ritiene che i PTP abbiano contribuito a qualificare le pratiche di pianificazione e salvaguardia del territorio e del paesaggio?**

*Certamente, e in modo anche molto profondo. I PTP nascono appunto da un processo di profonda mutazione nella pratica della pianificazione, che abbandona la schematica graduazione dello sfruttamento fondiario urbano, proprio dei vecchi programmi di fabbricazione, per aprirsi ad una visione complessiva dell'intero territorio e di tutta la gamma delle sue possibili letture e valenze, propria del nuovo strumento disciplinato dalla legge: il Piano urbanistico comunale.*

*Si tratta di un approccio territoriale che pone al centro di qualsiasi valutazione e scelta il valori del paesaggio, come elemento di sintesi. I beni culturali, ambientali e storici che lo compongono diventano quindi, in termini urbanistici, altrettante invarianti territoriali del processo di governo del territorio.*

*Per oltre un decennio, dal 1987 al 1997, le iniziative locali dell'Istituto nazionale di urbanistica sono incentrate sul rapporto tra pianificazione e paesaggio, mentre sulla stampa nazionale il "modello sardo" viene indicato come esempio da imitare, come nel memorabile intervento di Antonio Cederna sulle pagine di Repubblica.*

#### **Ritiene che la prima stagione di pianificazione paesistica abbia fornito un contributo positivo per il dibattito culturale in ambito regionale, favorendo un incremento della consapevolezza delle società locali?**

*È indubbio che la prima stagione della pianificazione paesistica abbia prodotto almeno tre importanti ricadute positive sul sistema della pianificazione e del governo del territorio sardo.*

*In primo luogo ha concretizzato una serie di misure di salvaguardia che, una volta trasferite negli strumenti urbanistici comunali, hanno garantito una efficace e trasparente azione di tutela di fondamentali ambiti del patrimonio costiero, anche dopo che gli stessi PTP erano stati annullati. In secondo luogo hanno svolto una prima, anche se solo parziale, azione di censimento di quelle che si definivano emergenze ambientali, storiche e naturalistiche presenti sul territorio.*

*In terzo luogo ha rappresentato un momento di profonda evoluzione del metodo della pianificazione, da una documentazione a un processo decisionale aperto e continuo, mediante uffici del piano, banche dati interattive etc.. Strumenti che oggi tutti riconosciamo come indispensabili per il governo del territorio.*

**Quali elementi di innovazione o di continuità è possibile individuare nel nuovo PPR?**

Il PPR approfondisce il sistema delle conoscenze avviato dai PTP e che costituiscono la base culturale di un processo di pianificazione trasparente e partecipato. Consolida, anche nella coscienza collettiva il valore dei grandi determinanti paesaggistici, come il sistema costiero. Questa nuova fase rappresenta invece un atto di innovazione nel riconoscimento del carattere unitario e integrato del valore paesaggistico, sviluppando un'originale intuizione che Roberto Badas aveva seguito nello studio preliminare del PTP del Sulcis, superando quell'approccio meccanicamente tassonomico, basato su metodologie di "ecological planning" o "land evaluation", proprie del periodo.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)?**

Alcune tendenze emerse in questi anni mostrano un carattere di permanenza che le connota come elementi strutturali del processo. In primo luogo si assiste ad una radicalizzazione del dibattito politico, con il prevalere di posizioni oltranziste. Questo ha portato ad una cronica difficoltà a legiferare in modo organico, con la conseguenza che le procedure amministrative dei piani e dei progetti sono diventate progressivamente sempre più lente, farraginose e sostanzialmente opache. A un po' demagogiche ipotesi di deregolamentazioni del processo edilizio, corrisponde cioè nei fatti una burocratizzazione sempre più estesa, anche se non sempre capace di riconoscere gli autentici valori della tutela.

**Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

A una esasperata ideologizzazione del tema da parte della classe politica dirigente, corrisponde una sempre maggiore sensibilità della società civile ai temi della tutela del paesaggio e dell'ambiente, una consapevolezza dell'urgenza di adottare modelli di sviluppo più sostenibili e durevoli. Anche nel mondo dell'imprenditoria e delle forze sindacali sono sempre più numerosi coloro che affermano ormai con convinzione questi principi. Personalmente credo che sia nel campo delle autonomie locali che occorra in questo momento lavorare per sviluppare il massimo grado di consenso intorno a questi nuovi orizzonti, abbandonando definitivamente ogni visione dirigistica.

**Stefano Deliperi,**

*Presidente del Gruppo d'Intervento giuridico*

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione dei primi Piani territoriali paesistici in Sardegna?**

L'occasione avuta dalla Regione autonoma della Sardegna grazie all'operazione pianificazione condotta a cavallo fra anni '80 e '90 del secolo scorso non è stata colta. I 14 piani territoriali paesistici avevano la possibilità di disciplinare una corretta fruizione del territorio, dando attuazione alle previsioni della Legge n. 431/1985, della Legge n. 1497/1939 e della Legge regionale n. 45/1989, ma la classe politica regionale del tempo (e in parte è la stessa di oggi) colse l'opportunità per fornire "copertura di legittimità" a numerose operazioni immobiliari, alcune delle quali (ad esempio quella di Malfatano-Tuerredda, sulle coste di Teulada) ancora ne beneficiano grazie alla disciplina transitoria del piano paesaggistico regionale del 2006.

Non erano state date direttive uniche ai 14 gruppi di progettisti incaricati della redazione delle proposte di PTP, tanto da rendere necessaria l'emanazione (maggio 1993) di disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento, fra il 1990 e il 1992 vennero emanati dalle Giunte regionali in carica ben 235 nullaosta "in deroga" ai vincoli temporanei costieri finalizzati alla pianificazione in favore di complessi ricettivi (spesso lottizzazioni di "secondo case" più o meno "riciclate"), assoluta carenza di riconoscimento di normative di salvaguardia ambientale come i vincoli di uso civico, numerosi progetti immobiliari vennero inseriti nei PTP, la relativa disciplina di tutela prevedeva ampie possibilità di trasformazione del territorio anche in zone di conservazione integrale. Tutto il contrario di quanto avrebbe dovuto fare un buon piano paesistico, come – su ricorsi degli Amici della Terra – affermarono duramente i Giudici amministrativi che decisero la sorte dei piani. Un'esperienza, in definitiva, da cui trarre tesoro per il futuro, per non ripetere "errori" così grossolani.

**Ritiene che i PTP abbiano contribuito a qualificare le pratiche di pianificazione e salvaguardia del territorio e del paesaggio?**

*Penso che i PTP siano stati un'occasione persa per fare "buona pianificazione", ma abbiano comunque costituito un'importante sperimentazione su ampia scala. Il loro contributo maggiore, a mio parere, risiede nel bagaglio di esperienza per la pianificazione successiva: poche "luci" e molte "ombre", queste ultime assolutamente da evitare in seguito.*

**Ritiene che la prima stagione di pianificazione paesistica abbia fornito un contributo positivo per il dibattito culturale in ambito regionale, favorendo un incremento della consapevolezza delle società locali?**

*Sicuramente un effetto indiretto della stagione di pianificazione paesistica culminata con l'emanazione dei PTP del 1993 è stato il grande fervore e il dibattito culturale sviluppatosi intorno alla presa di coscienza della necessità di salvaguardare i beni ambientali e storico-culturali.*

*Questa "nuova" consapevolezza si è però scontrata con i tanti interessi particolari che ruotano intorno al mondo della rendita immobiliare, soprattutto quella speculativa.*

**Quali elementi di innovazione o di continuità è possibile individuare nel nuovo PPR?**

*Il piano paesaggistico regionale (PPR) è fortemente innovativo rispetto all'esperienza della prima pianificazione territoriale paesistica.*

*In primo luogo, risente della codificazione di obiettivi e contenuti della pianificazione paesistica propri del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i., il cd. Codice Urbani, determinati anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e amministrativa formatasi in quegli anni. La stessa predisposizione del PPR parte dai valori ambientali e storico-culturali presenti nel territorio, per consentirne conoscenza e salvaguardia. Non è una semplice "carta dell'uso del territorio", come i vecchi e illegittimi PTP, ma una vera e propria "carta" della conoscenza e della salvaguardia delle risorse ambientali, paesaggistiche, storico-culturali, architettoniche, nonché una rilevante base per la successiva pianificazione urbanistica degli Enti locali.*

*Fondamentale la disciplina di salvaguardia dei "beni ambientali", così come definiti dal Codice Urbani, fra cui è stata individuata l'intera "fascia costiera".*

*Un sensibile "vulnus", però, è rappresentato dalla normativa transitoria (art. 15 delle norme di attuazione) che consente in sostanza la vigenza dei piani urbanistici comunali adeguati ai PTP annullati e dalla mancanza di interventi sostitutivi efficaci per il mancato adeguamento degli strumenti urbanistici degli Enti locali.*

*Nel complesso il PPR costituisce, comunque, un importantissimo passo in avanti per le ragioni della tutela e della corretta fruizione dei beni ambientali e del territorio.*

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)?**

*Credo che attualmente si assista a una dura fase di confronto con le forze più retrive – in campo politico e sociale – ben presenti anche nell'esecutivo regionale e nell'aula legislativa. Forze che vorrebbero smantellare i dispositivi di tutela ambientale con il pretesto del sostegno alla ripresa economico-sociale, che – guarda caso – si tradurrebbe meramente in attività edilizia e speculazione immobiliare, in palese controtendenza rispetto agli orientamenti europei.*

*I recenti provvedimenti legislativi sul golf e sul piano per l'edilizia, unitamente alla goffa iniziativa "Sardegna Nuove idee", disegnano un intendimento nemmeno tanto nascosto di lasciare l'Isola in mano agli interessi privatistici. Un disegno assolutamente da contrastare perché perdente sul piano ambientale, economico e sociale.*

**Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

*Ritengo sia fondamentale portare a compimento l'operazione di pianificazione paesaggistica con il previsto 2° stralcio riferito alle aree interne e portare a esecuzione le previsioni del PPR con un'accorta pianificazione urbanistica comunale, finora in grave ritardo. Nel mentre, la massima opposizione all'iniziativa di disarticolazione del PPR e del quadro normativo di salvaguardia ambientale.*

### 3. La formazione del Piano paesaggistico regionale: dal Decreto Soru all'approvazione del Piano (2004-2006)

di **Paolo Bagliani\***, **Paolo Falqui\*\***

\*Ingegnere, Criteria Srl \*\*Architetto, Criteria Srl

Nel mese di settembre dell'anno 2006 la Giunta regionale della Sardegna presieduta da Renato Soru, approvava, prima e tuttora unica regione italiana, il Piano paesaggistico regionale redatto ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>1</sup>.

L'annullamento dei precedenti strumenti di pianificazione paesistica aveva comportato la necessità di predisporre e approvare provvedimenti d'urgenza per la tutela del territorio e in particolare per la fascia costiera.

L'approvazione da parte della Giunta regionale<sup>2</sup> dei provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente in Sardegna, confermati successivamente con la L.R. n. 8 del 25 novembre 2004<sup>3</sup>, la cosiddetta Legge salva coste, avvia formalmente il processo di redazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale, mediante la previsione di misure di salvaguardia temporanea volte a limitare l'edificabilità nella fascia costiera regionale fino all'approvazione del PPR. La L.R. n. 8/2004, modificando la Legge urbanistica n. 45/1989, introduce il Piano paesaggistico regionale, quale principale strumento della pianificazione territoriale regionale, e stabilisce la relativa procedura di approvazione, assumendo i contenuti di cui all'art 143 del D.L. n. 42/2004.

In un periodo di circa venticinque mesi, la Regione Sardegna avvia e conclude un complesso e articolato iter di formazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale per il primo ambito omogeneo, la fascia costiera, così come identificata dagli Ambiti di paesaggio. Il 25 novembre 2008, a seguito della mancata approvazione della nuova Legge urbanistica regionale, Renato Soru presenta le dimissioni da Presidente della Giunta, interrompendo di fatto il processo di elaborazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale per il secondo ambito omogeneo, l'ambito interno, ed il perfezionamento della riforma urbanistica regionale.

#### 3.a. I riferimenti culturali e normativi del Piano paesaggistico regionale

Il Piano paesaggistico regionale ha avviato il suo *iter* di formazione ed approvazione nel corso dell'estate del 2004 con l'approvazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 Agosto del 2004, che si tradusse, qualche mese dopo, nella Legge regionale n. 8/2004, "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", la cosiddetta Legge salvacoste. Nella fase di formazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale erano ormai efficaci i principali riferimenti culturali e normativi del Piano: la Convenzione europea del paesaggio e il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Convenzione europea del paesaggio, la cui preparazione e definizione è stata curata dall'Italia, è stata adottata dal Comitato dei Ministri della cultura e

<sup>1</sup> Il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" è stato approvato con Decreto Legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>2</sup> La delibera della Giunta regionale n. 33/A del 10 agosto 2004, "Provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente in Sardegna", avvia formalmente il processo di formazione del PPR, adottando norme di salvaguardia temporanea successivamente confermate dalla L.R. n. 8/2004.

<sup>3</sup> Legge regionale 25 novembre 2004 n. 8, "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e a tutela del territorio regionale".



Torre dei Dieci Cavalli alla foce del Flumendosa, Muravera (CA).  
(ph. Gianni Alvito - TERAVISTA).

dell'ambiente del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ufficialmente sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 da diciotto stati membri del Consiglio d'Europa.

La Convenzione è divenuta efficace dal mese di marzo 2004, con la formale ratifica da parte dei primi dieci stati membri; l'Italia ha provveduto a ratificare la Convenzione impegnandosi a darne piena ed intera esecuzione, con la Legge 9 gennaio 2006, n.14 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000".

La Convenzione si prefigge lo scopo di promuovere la salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea nelle politiche di settore, in quanto le qualità e diversità dei paesaggi europei, sono riconosciuti come una risorsa comune.

La Convenzione non è immediatamente vincolante ma è aperta alla sottoscrizione e ratifica da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e di ogni altro Stato europeo. La sua ratifica impegna gli stati firmatari alla realizzazione degli obiettivi contenuti nei provvedimenti generali e nelle misure specifiche di attuazione delle Convenzione. Attualmente è stata sottoscritta da trentanove Stati membri del Consiglio d'Europa e ratificata da trentacinque di questi.

Il paesaggio, per la Convenzione europea, "designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni".

Emerge una concezione ampia del paesaggio che "... riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani" e "comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati."

Nel preambolo introduttivo alla Convenzione, gli Stati membri del Consiglio d'Europa, desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra bisogni sociali, attività economica e ambiente, assumono alcuni riferimenti comuni concernenti natura e funzioni del paesaggio. Il paesaggio è considerato, in ogni luogo, un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni (nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità) e rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale. La sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo.

Il paesaggio inoltre svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea.

Oltre a fornire una visione condivisa dei caratteri e della funzione del paesaggio come risorsa comune, l'art. 2 della Convenzione fornisce alcune definizioni riguardanti le azioni pubbliche sul paesaggio:

- “Politica del paesaggio” designa la formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio;
- “Obiettivo di qualità paesaggistica” designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita;
- “Salvaguardia dei paesaggi” indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano;
- “Gestione dei paesaggi” indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- “Pianificazione dei paesaggi” indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi.

I provvedimenti generali con cui gli Stati si impegnano con l'adesione ai contenuti della Convenzione, sono volti a:

- riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni;
- stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla protezione, alla gestione, alla pianificazione dei paesaggi;
- avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti;
- integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione (riguardanti aspetti territoriali, urbanistici, ambientali, culturali, socio economici).

Le misure specifiche riguardano invece la sensibilizzazione, la formazione ed educazione, l'individuazione e valutazione dei propri paesaggi, l'applicazione degli strumenti di intervento.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche e integrazioni<sup>4</sup>, rappresenta il principale riferimento normativo in materia di beni culturali e beni paesaggistici, che attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali le funzioni di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio dell'Italia. La parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio, conosciuto anche come Codice Urbani, è dedicata ai beni paesaggistici ed alla loro tutela e valorizzazione.

Per paesaggio il Codice “intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”. La tutela riguarda “quegli

<sup>4</sup> Il Codice è stato modificato dal D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 156, dal D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, dal D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e dal D. Lgs. 26 marzo 2008, n. 63.



aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" ed è volta a "riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime". Gli strumenti di tutela del paesaggio previsti dal Codice sono, il vincolo e i piani paesaggistici meglio definiti come "piani urbanistico territoriali con specifica attenzione ai valori paesaggistici".

I piani paesaggistici, redatti d'intesa tra Ministero e regioni limitatamente ai beni paesaggistici, devono assicurare che tutto il "territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono". Le attività di cooperazione fra Ministero e Regioni riguardano inoltre la definizione di indirizzi e criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale e la definizione delle politiche per la conservazione e valorizzazione.

Riconosciuti gli aspetti e i caratteri peculiari e paesaggistici i piani ne delimitano i relativi ambiti per i quali predispongono specifiche normative d'uso e definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:

- alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela;
- alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;
- alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

L'elaborazione del piano paesaggistico prevede la ricognizione del territorio e l'analisi delle caratteristiche paesaggistiche ed in particolare la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesaggistici, già sottoposti a tutela o identificati dal piano (art. 143, lett. d, e), al fine di determinarne le prescrizioni d'uso.

Le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni e delle Province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni degli strumenti urbanistici e degli atti di pianificazione di settore e delle Aree naturali protette.

I Comuni, le Province e gli Enti gestori delle Aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici.

### 3.b. Evoluzione del concetto di paesaggio<sup>5</sup>

Dimensioni parallele di lettura ed interpretazione del concetto di paesaggio si alternano e si accavallano quando si tenta di costruire una definizione unica e compiuta del termine e della sua accezione.

Il ricorso all'etimologia del vocabolo paesaggio da un lato, ed il confronto con altri domini culturali, dall'altro, contribuisce a dilatare la complessità dei contenuti che esso raccoglie. Sicuramente, a partire da una visione occidentale del termine, nella sua matrice linguistica, si legge come, la derivazione dal latino *pagus*, villaggio, e la sua adozione successiva nel francese *paysage*, renda conto di una dimensione relazionale della nozione di paesaggio, espressa come costruzione di un sito nel quale il concetto dell'abitare un luogo risulta pregnante.

La componente relazionale si fonda su due figure antinomiche che identificano i termini della relazione: da un lato l'uomo, che con la sua visione progettuale sceglie un luogo come spazio dell'abitare e del produrre, dall'altro, la natura-ambiente che

<sup>5</sup> Il presente paragrafo è scritto dall'ingegnere Margherita Monni di Criteria Srl.



offre, attraverso la sua compagine strutturale, i riferimenti essenziali per la vita delle comunità. Il concetto di paesaggio si estrinseca come fatto che influenza ed è influenzato dalla relazione esistente fra l'uomo ed il suo contesto insediativo. Non può esistere un paesaggio come concetto statico imm modificabile, per quanto la cultura derivante dall'iconografia classica trasmetta visioni perfette e ultraterrene nella loro prospettiva vedutistica.

In contrasto con una dimensione ontologica del termine, basata su una palingenetica ed incrementale mutevolezza del paesaggio, in quanto espressione dell'abitare umano, l'immagine che la cultura occidentale deriva dalla propria tradizione culturale, si stabilizza su una dimensione contemplativa di un territorio, o di una porzione pregiata dello stesso, o che, grazie alla rappresentazione diviene tale (come nel caso della tradizione delle vedute paesaggistiche dei ruderi); questo aspetto contribuisce a consolidare per lungo tempo il predominare di una accezione comune impostata sulla volontà di tutelare un'idea di paesaggio legata alla componente estetica o estetizzante, finalizzata ad identificare, specialmente in relazione alla "profondità storica" di un bene, un insieme di oggetti a cui si riconosca tale valenza.

Con le leggi del 1939 l'Italia si dota di strumenti che agiscono coerentemente con tale assunto concettuale per tutelare il sistema delle bellezze individue e d'insieme riconosciute. Il modello di paesaggio formalizzato dalle leggi permane nella pratica pianificatoria ed istituzionale e nel sentire collettivo, consolidando un approccio estetico-contemplativo verso quelle porzioni di territorio a cui percettivamente si riconosce un valore figurativo.

Circoscrivendo al campo delle discipline della pianificazione un dominio di indagine meno vasto rispetto all'intero sfondo di riferimenti nel campo della letteratura e delle arti visive (specialmente nel quadro contemporaneo, la fotografia ed il cinema) si identificano una serie di pietre miliari che, progressivamente, scolpiscono le fattezze del modello culturale e scientifico di paesaggio e ne impongono un immediato riverbero nelle pratiche della pianificazione.

Quanto nel quadro della normativa italiana è avvenuto secondo un processo di accrescimento lineare dei contenuti assunti dal concetto del paesaggio, in altri contesti si è invece manifestato in termini di visioni "dualistiche", portate avanti nel dibattito

Sistema costiero lagunare di Lu impostu-Porto Brandinchi a San Teodoro (OT). Sullo sfondo l'isola di Tavolara.  
(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).

scientifico e culturale, specialmente nell'ambito delle esperienze nordamericane: il dibattito culturale e le esperienze della pianificazione propongono una progressiva assimilazione e sintesi di più concetti che evolvono verso una concezione integrata del rapporto fra territorio, ambiente e comunità. Il concetto di ambiente si configura come l'oggetto di pratiche disciplinari che tendono a costruire modelli interpretativi e operativi per affrontare il tema della organizzazione dello spazio e delle risorse (Eliot, Mc Harg, Angus Hills, ecc.), ma lo stesso concetto si arricchisce di contenuti etico politici nelle letture dei *regional planners* o degli *advocacy planners* che incorporano il concetto di comunità alla definizione di politiche d'uso e fruizione del territorio. Sullo sfondo si posizionano i protagonisti dell'evoluzione della landscape architecture che disegnano paesaggi armoniosi, coerenti alle "regole dei processi ambientali", ma anche alle esigenze di nuove popolazioni urbane; il movimento della città giardino di Howard, i progetti dei grandi parchi di Olmsted e di Eliot propongono il disegno di spazi ameni e gradevoli che soggiace all'obiettivo di costruire spazi dedicati alla collettività. Per l'allestimento della Emerald Necklace di Boston il progetto del paesaggio è allestito attraverso un processo collaborativo fra i planner e le diverse municipalità, fra i quali si sviluppa un progetto di lunga durata finalizzato all'acquisizione ed alla pianificazione delle aree che confluiscono nel disegno della doppia cintura di verde, che interrompe e ridefinisce le coordinate dell'espansione della città<sup>6</sup>.

Il riconoscimento dell'ambiente come contenuto strutturale del paesaggio, avviene in Italia, in modo formalizzato, con la Legge n. 431/1985 (la cosiddetta Legge Galasso), tappa che reindirizza il cammino intrapreso dalle leggi del 1939 e dalla costituzione italiana (che riconoscono il paesaggio come oggetto di tutela unitamente al patrimonio storico ed artistico della nazione): nel 1985 la legge italiana, e con essa il dibattito culturale e scientifico, incorporano nel concetto di paesaggio il tema dell'ambiente come categoria concettuale, che si declina in una serie di "oggetti" tipologicamente e metricamente riconoscibili e delimitabili, rappresentati dalle diverse classi di componenti del paesaggio. Si passa dalla lettura e riconoscimento del paesaggio estetico e soggettivamente determinato, al recepimento delle categorie formalmente definite dei mari, fiumi, rilievi che, in quanto parti strutturali del territorio, acquisiscono valenza paesaggistica richiamando apposite procedure di riconoscimento, tutela e gestione.

L'approdare a categorie di beni paesaggistici, oggettivamente definiti, stabilisce un avanzamento nella applicazione della disciplina e nel dibattito culturale e scientifico, nonché nella disponibilità di strumentazioni tecniche di carattere oggettivo. Nello stesso tempo si rivelano e si aprono nuovi scenari alla riflessione disciplinare, che è chiamata alla mobilitazione di più saperi e di nuove tecniche di indagine territoriale per gestire il complesso di conoscenze mobilitate dalla mutata accezione di paesaggio, fondata su categorie scientifico-naturalistiche.

Il processo tecnico-scientifico di delimitazione delle regioni spaziali che formano il paesaggio sulla base dei parametri di legge – le distanze o le altezze rispetto ai luoghi oggetto di tutela – introduce ulteriori condizioni di avanzamento nella evoluzione del concetto di paesaggio nell'ambito della disciplina: il ricorso alle categorie ambientali richiede l'assunzione del concetto della forma-processo che stabilisce il superamento di un'interpretazione statica e rigida delle definizioni normative. La definizione di limiti attorno al manifestarsi dei processi della naturalità, quali un sistema costiero, un sistema idrografico, un complesso di rilievi, attraverso il ricorso ai saperi scientifici delle scienze ambientali, rivela la necessità di spostarsi da un parametro rigido e predefinito verso la forma-processo, che si delinea in funzione del manifestarsi dei processi ambientali e del loro modellare un paesaggio.

<sup>6</sup> Maciocco G. (a cura di), *La pianificazione ambientale del paesaggio*, Angeli, 1991, Milano; Friedmann J., *Pianificazione e pubblico dominio*, Angeli, 1995, Milano.

L'azione di riconoscimento del paesaggio ad opera del planner, che adopera e mobilita un complesso di conoscenze interdisciplinari, allestisce un apparato interpretativo fondato sulla confluenza di saperi tecnici chiamati a costruire quadri conoscitivi e progettuali di paesaggio e di territorio. L'avanzamento disciplinare, nel raggiungimento di strumenti interpretativi e concettuali per la trattazione delle conoscenze per la lettura e pianificazione del paesaggio, riconosce i propri limiti quando il complesso delle conoscenze maturate si scontra con la mancanza di strumenti adeguati per la gestione di un processo comunicativo fra il *planner* e la comunità che abita il territorio e costruisce il proprio paesaggio. La Convenzione europea del paesaggio stabilisce il più recente contributo incrementale del processo evolutivo e culturale della nozione di paesaggio. La definizione istituzionale di paesaggio in quanto "porzione di territorio, percepita dalle popolazioni e caratterizzata dall'azione di fattori naturali e umani e dalle loro interrelazioni" costituisce nel panorama contemporaneo un punto di riferimento diversamente recepito e metabolizzato alla scala nazionale e regionale. Il recepimento in Italia con il D. Lgs. n. 42/2004 elimina la parte nella quale si assegna un ruolo alla collettività come costitutiva della nozione di paesaggio. La dimensione culturale, espressione della relazione fra collettività e luoghi, si trasforma in un prodotto di relazioni che si stratificano nel corso della storia umana. Il modello di paesaggio che ne deriva si incentra su uno sguardo attento alla conservazione di un prodotto esito di processi di lunga durata che, tuttavia, paiono escludere la dimensione della contemporaneità e la ricerca delle forme di relazione più adeguate in grado di esprimere un progetto di territorio orientato al futuro.

Il paesaggio, assunto come esito di un continuo rapporto fra la tecnica e la selettività dell'uomo, che modella uno spazio eletto come sede dell'abitare, riconoscendo le leggi della natura e conformandosi a queste, si configura come un concetto basato sulla conservazione di quadri territoriali trasmessi dagli eventi trascorsi, ma ancora non strutturato come ambito di indagine per una ulteriore evoluzione del concetto stesso e della sua applicazione. "La tecnica è di gran lunga più debole della necessità" dice Prometeo, nel senso che il progetto tecnico non è ancora corredato degli strumenti necessari alla sua esecuzione: "nella città antica, sorta per difendersi e non per espandersi, l'uomo dispiega le sue tecniche regolate da una tecnica superiore che è la politica"<sup>7</sup>. Gli strumenti per la costruzione di un quadro di coerenze con la dimensione plurale della città e dell'ambiente subiscono un contraccolpo quando la capacità dialogica fra le figure tecniche ed istituzionali, chiamate a governare il processo di costruzione dei nuovi spazi per le attività umane, e la collettività risultano inadeguati per trattare e rappresentare in modo efficace la domanda di territorio e la relativa immagine di paesaggio che ne deriva.

### **3.c. Il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale**

L'esigenza di un nuovo strumento di tutela del paesaggio regionale è riconducibile all'ottobre 2003 quando il TAR Sardegna decide di annullare, su richiesta delle associazioni ambientaliste, 13 dei 14 Piani territoriali paesistici vigenti. Ci si trova dunque in presenza di un vuoto legislativo e della necessità di regolare i processi di tutela, pianificazione e gestione del patrimonio paesaggistico regionale.

Il Presidente Soru aveva già messo al centro della sua campagna elettorale il tema del paesaggio sardo e la necessità di un nuovo modello di sviluppo economico per la Sardegna. Il primo atto, in questo senso, fu la deliberazione della Giunta regionale n. 33/1 del 10 Agosto del 2004, che si tradusse, qualche mese dopo, nella Legge regionale n. 8/2004, "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione

<sup>7</sup> Galimberti U., *Psiche e Techne – L'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, 1999, Milano.



Bonifica storica della piana di Terralba organizzata su una trama agricola poderale, Arborea (OR).  
(ph. Gianni Alvito - TERAVISTA).

paesaggistica e la tutela del territorio regionale”, immediatamente ribattezzata “Legge salva coste”<sup>8</sup>.

In particolare la legge vietava per un periodo non superiore ai diciotto mesi, su tutta la fascia costiera della Sardegna, l’edificazione ad una distanza inferiore ai duemila metri dal mare, cinquecento nelle isole minori, fino all’approvazione del Piano paesaggistico regionale.

Nei mesi successivi dello stesso anno viene costituito l’ufficio del Piano paesaggistico regionale organizzato in sei aree – sistema informativo e cartografia, assetto ambientale, assetto storico-culturale, assetto insediativo, ambiti di paesaggio, area giuridica – e sono individuate quattro sedi periferiche di livello interprovinciale, di supporto alle attività di pianificazione comunale in adeguamento al PPR. Il gruppo di lavoro interdisciplinare, costituito da ingegneri, architetti, giuristi, economisti, geologi, archeologi, agronomi, informatici, vede la partecipazione sia della struttura tecnico-amministrativa regionale che di consulenti specialisti e collaboratori esterni, per un totale di circa 100 unità.

Il 14 dicembre 2004, il Consiglio dei Ministri decide di impugnare la Legge regionale n. 8/2004. La motivazione è che quest’ultima superasse le competenze regionali in materia ed entrasse in conflitto con quella nazionale. Il ricorso alla Corte costituzionale da parte del Governo viene presentato il 14 gennaio 2005. Il ricorso sarà poi respinto dalla Corte costituzionale il 10 gennaio del 2007.

Ad aprile 2005, viene nominato un Comitato scientifico, con il compito di affiancare l’Amministrazione regionale nella redazione del piano<sup>9</sup>, composto da docenti

<sup>8</sup> I sindaci presentano al TAR una richiesta di annullamento del decreto. Nel mese di novembre del 2004 il TAR respinge la richiesta di annullamento. Il decreto viene convertito in legge (L.R. n. 8/2004).

<sup>9</sup> Che cosa vorremmo ottenere con il PPR? Innanzitutto vorremmo difendere la natura, il territorio e le sue risorse, la Sardegna; la “valorizzazione” non ci interessa affatto. Vorremmo partire dalle coste, perché sono le più a rischio. Vorremmo che le coste della Sardegna esistessero ancora fra 100 anni. Vorremmo che ci fossero pezzi del territorio vergine che ci sopravvivano. Vorremmo che fosse mantenuta la diversità, perché è un valore. Vorremmo che

universitari e specialisti nelle discipline territoriali, ambientali, giuridiche, umanistiche e storico-culturali<sup>10</sup>.

Il Consiglio regionale, nella seduta del 26 maggio 2005, approva le Linee guida per il lavoro di predisposizione del Piano paesaggistico regionale, come previsto dalla L.R. n. 8/2004, articolate in principi, strategie e indirizzi operativi.

Nel corso della formazione del piano i componenti del Comitato scientifico hanno costituito gruppi di lavoro misti con l'Ufficio del Piano che, nella fase preliminare avevano curato la raccolta e la strutturazione il materiale conoscitivo, quale base di riferimento per la redazione del Piano.

La proposta di Piano paesaggistico regionale è approvata dalla Giunta con D.G.R. n. 59/36 in data 13 dicembre 2005 e, contestualmente, vengono pubblicati gli atti del PPR, sul sito internet regionale e sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS). Successivamente si procede all'invio degli elaborati del PPR ai Comuni, per la loro pubblicazione presso l'Albo pretorio per un periodo di 60 giorni, e viene definito il calendario delle Conferenze di co-pianificazione e avviate le consultazioni.

Nel biennio 2004-2006 sono stipulati differenti accordi interistituzionali, tra cui: i Protocolli di Intesa (ottobre 2004) tra Regione, Province e Anci per la realizzazione del mosaico degli strumenti urbanistici comunali e per la costruzione del mosaico dei beni storico culturali, l'attivazione del tavolo tecnico con il Ministero dei beni culturali (febbraio 2006) con finalità di supporto tecnico agli uffici regionali e alle Commissioni per il paesaggio, avvio del progetto di assistenza tecnica per il "Corretto uso del suolo" (marzo 2006), in collaborazione con il Ministero dell'ambiente, finalizzato ad attivare uno sportello di consulenze per Comuni e Province impegnati nelle attività di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

Nei primi due mesi del 2006 vengono convocate le "Conferenze di co-pianificazione", delle quali 22 dedicate ai Comuni, suddivisi per Ambiti di paesaggio, una alle province e l'ultima ad associazioni dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Alle conferenze partecipano circa 1.000 persone, di cui quasi 300 amministratori comunali e provinciali in rappresentanza delle 8 Province e di 93 Comuni, dei quali 72 costieri.

Nel mese di febbraio 2006 sono sottoscritti i Protocolli di intesa tra Regione, Mibac, Provincia e un primo gruppo di comuni (Villasimius, Sinnai, Selargius, Pula, Tortoli e Aggius), finalizzati alla organizzazione di attività di collaborazione per la sperimentazione di procedure pilota di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR. Tra le finalità dei protocolli, l'unificazione delle modalità di presentazione dei PUC, secondo schemi e restituzioni tematiche e cartografiche coerenti con quanto previsto dal Sistema informativo territoriale regionale. Alle conferenze di co-pianificazione segue, nel mese di marzo, una serie di riunioni con i rappresentanti tecnici e istituzionali dei comuni (circa 170). Le riunioni erano finalizzate a rappresentare in dettaglio gli aspetti utili per aggiornare il quadro di conoscenza di sfondo del PPR e presentare eventuali segnalazioni, precisazioni e contributi.

In occasione degli incontri viene ribadito il concetto che dovranno essere gli enti locali a dover rendere operativo il PPR attraverso la redazione dei piani urbanistici, tenendo conto degli indirizzi progettuali di livello sovralocale definiti negli ambiti di paesaggio.

tutto quello che è proprio della nostra Isola, tutto quello che costituisce la sua identità sia conservato. Non siamo interessati a standard europei. Siamo interessati invece alla conservazione di tutti i segni, anche quelli deboli, che testimoniano la nostra storia e la nostra natura: i muretti a secco, i terrazzamenti, gli alberi, i percorsi - tutto quello che rappresenta il nostro paesaggio. Così come siamo interessati a esaltare la flora e la fauna della nostra Isola. Siamo interessati a un turismo che sappia utilizzare un paesaggio di questo tipo: non siamo interessati al turismo come elemento del mercato mondiale. (Renato Soru, testo tratto in occasione dell'insediamento del Comitato scientifico per il PPR, <http://eddyburg.it/article/articleview/2877/0/168/>).

<sup>10</sup> I componenti del Comitato scientifico erano: Edoardo Salzano (coordinatore), Giovanni Maciocco, Antonello Sanna, Filippo Ciccone, Enrico Corti, Roberto Gambino, Paolo Urbani, Ignazio Camarda, Giulio Angioni, Giorgio Todde, Helmar Schenk, Raimondo Zucca.



Emergenza ambientale di Capo Pecora, transizione fra la costa alta e il sistema dunare dell'arburese, Arbus (MC).  
(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).

Alla scadenza dei termini di deposito del Piano<sup>11</sup>, il protocollo regionale riceve oltre 2.800 osservazioni, delle quali circa il 30% relative alle norme di attuazione e oltre il 50% inerenti alla cartografia, con particolare riferimento all'assetto insediativo. Il Comitato scientifico, al fine di fornire un riferimento metodologico all'Amministrazione regionale per l'esame delle osservazioni al PPR, redige, nel maggio 2006, un documento che riepiloga le caratteristiche essenziali del piano. Il documento è articolato in relazione a due elementi principali:

- forma e struttura del piano, "ossia le differenti modalità mediante le quali il PPR intende avviare un processo di pianificazione che abbia, quale suo punto di partenza e sua prima invariante, l'indifferibile esigenza di tutelare le qualità del territorio regionale per garantirne la fruizione alle popolazioni attuali e a quelle future";
- rapporti tra le diverse responsabilità, competenze, ruoli degli attori pubblici, che si riferisce all'applicazione del principio di sussidiarietà che si è inteso dare nel formulare le scelte relative sia ai contenuti che alle modalità di svolgimento del processo di pianificazione, con particolare riferimento alle responsabilità della Regione e alla definizione della collaborazione, nel processo di pianificazione, tra i diversi enti pubblici elettivi a diverso titolo responsabili del governo del territorio<sup>12</sup>.

Il Piano paesaggistico-1° ambito omogeneo-Area costiera viene adottato il 24 maggio 2006, con la D.G.R. 22/3 e pubblicata sul BURAS. Tre mesi più tardi la IV Commissione regionale competente per gli aspetti urbanistici esprime il proprio parere.

La Giunta regionale, con la DGR 36/7, approva in via definitiva il Piano paesaggistico regionale per l'ambito costiero, che diventa vigente con la pubblicazione sul BURAS in data 8 settembre 2006.

Il 6 novembre 2007 la Regione ammette il referendum per l'abrogazione della L.R. n. 8/2004 riguardante le norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale. Dopo alterne vicende<sup>13</sup>, il 5

<sup>11</sup> L'avviso di deposito è stato pubblicato sul BURAS n. 19 del 29 dicembre 2005, parte prima e seconda.

<sup>12</sup> Tratto dal documento del Comitato scientifico del Piano paesaggistico regionale della Sardegna, che riepiloga le caratteristiche essenziali del piano (maggio 2006), <http://eddyburg.it/article/articleview/6841/0/168/>.

<sup>13</sup> "Il 6 novembre 2007, la Regione ammette il referendum abrogativo del cosiddetto decreto 'salvacoste' .... A fine novembre arriva l'ammissione di un altro referendum: il Tar della Sardegna, infatti, accoglie il ricorso contro la decisione dell'ufficio regionale di respingere il referendum sul PPR. .... Il 2008 si apre con la bocciatura del referendum

ottobre 2008 i cittadini sardi sono chiamati a votare sul referendum per abrogare la cosiddetta Legge salva coste. Vince l'astensione: non viene raggiunto il *quorum* con un'affluenza del 20%. Renato Soru, a seguito della bocciatura, da parte del Consiglio regionale, di un emendamento della Giunta alla proposta di nuova legge urbanistica, presenta le dimissioni da Presidente della Giunta il 25 novembre 2008. Le dimissioni, rese esecutive il 23 dicembre interrompono, di fatto, il processo di elaborazione e approvazione del PPR esteso all'intero territorio regionale.

### 3.d. Principi, opzioni strategiche e struttura del Piano paesaggistico regionale

Il primo documento che, in modo organico, organizza principi e strategie di riferimento per la redazione del Piano paesaggistico regionale è costituito dalle "Linee guida per il lavoro di predisposizione del Piano paesaggistico regionale, ex L.R. 25 novembre 2004, n. 8, art. 2 comma 7" e si basano sull'assunzione della centralità del paesaggio della Sardegna come riferimento del processo di *governance* del territorio regionale, provinciale e locale come previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il paesaggio, inteso "come il contesto fondamentale dell'interazione tra fattori storici, culturali, ambientali, ... costituisce il principale riferimento strategico per definire gli obiettivi, i metodi e i contenuti non solo del PPR, ma anche degli strumenti generali della programmazione e della gestione del territorio regionale, indirizzati verso una politica di sviluppo sostenibile".

I principi di riferimento che richiamano il concetto di paesaggio come "ambito privilegiato dell'interazione tra uomo e natura, tra comunità e territorio", affrontano i temi della processualità ("il paesaggio è una realtà dinamica ... deve essere letto come una struttura relazionale, come un campo di forze e di tensioni, tra fattori naturalistici ed antropici, i cui equilibri sono sempre provvisori"), dell'identità ("il paesaggio è insieme prodotto e produttore di identità"), del governo del territorio (il paesaggio deve rappresentare "il primo significativo riferimento delle politiche di governo del territorio e il suo strumento progettuale" nonché "un impegno per le amministrazioni a definire le strategie, gli orientamenti e le misure specifiche per la sua salvaguardia, gestione e pianificazione"), dello sviluppo sostenibile ("la protezione non va più considerata un limite allo sviluppo economico e sociale, ma deve essere vista come un suo presupposto fondamentale"<sup>14</sup>), ed infine, la partecipazione ("il paesaggio percepito deve essere un paesaggio partecipato", anche al fine di recuperare il senso di appartenenza a una comunità e della capacità di identificarsi con essa"). In relazione a quest'ultimo punto le Linee guida individuano tre livelli di coinvolgimento: la partecipazione delle persone e delle comunità e comunicazione, la concertazione istituzionale, il confronto con università, associazioni ed esperienze in altri contesti regionali.

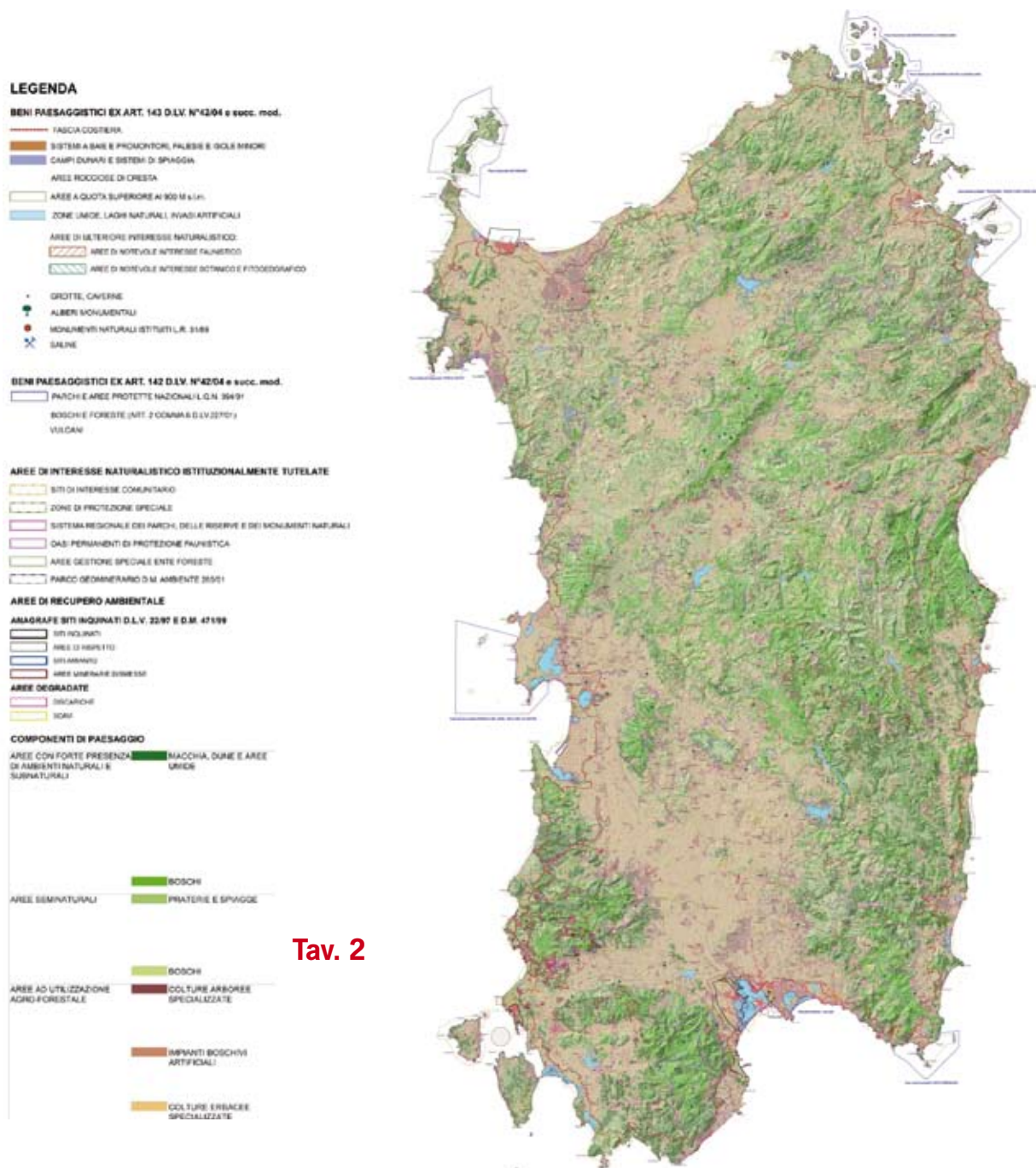
Le linee strategiche individuate si basano su due orientamenti essenziali:

- identificare le grandi invarianti del paesaggio regionale, i luoghi sostanzialmente intatti dell'identità e della lunga durata, naturale e storica, i valori irrinunciabili e non negoziabili sui quali fondare il progetto di qualità del territorio della Sardegna per il terzo millennio, costruendo un consenso diffuso sull'esigenza della salvaguardia ("non toccare il territorio intatto");
- ricostruire, risanare i luoghi delle grandi e piccole trasformazioni in atto, recuperare il degrado che ne è conseguito sia per abbandono sia per sovrutilizzo, con una costruzione partecipata del progetto per le nuove "regole" dei paesaggi locali, in coerenza con quanto stabilisce la Convenzione europea

abrogativo del PPR da parte del Consiglio di Stato. I promotori ricorrono al Tribunale amministrativo, ma il loro reclamo verso la sentenza del Consiglio viene rigettato" (<http://eddyburg.it/article/articleview/9082/0/253/>).

<sup>14</sup> Le linee guida citano esplicitamente il Rapporto Brundtland" (Tokio 1987 – Rio de Janeiro 1992)





Tav. 2

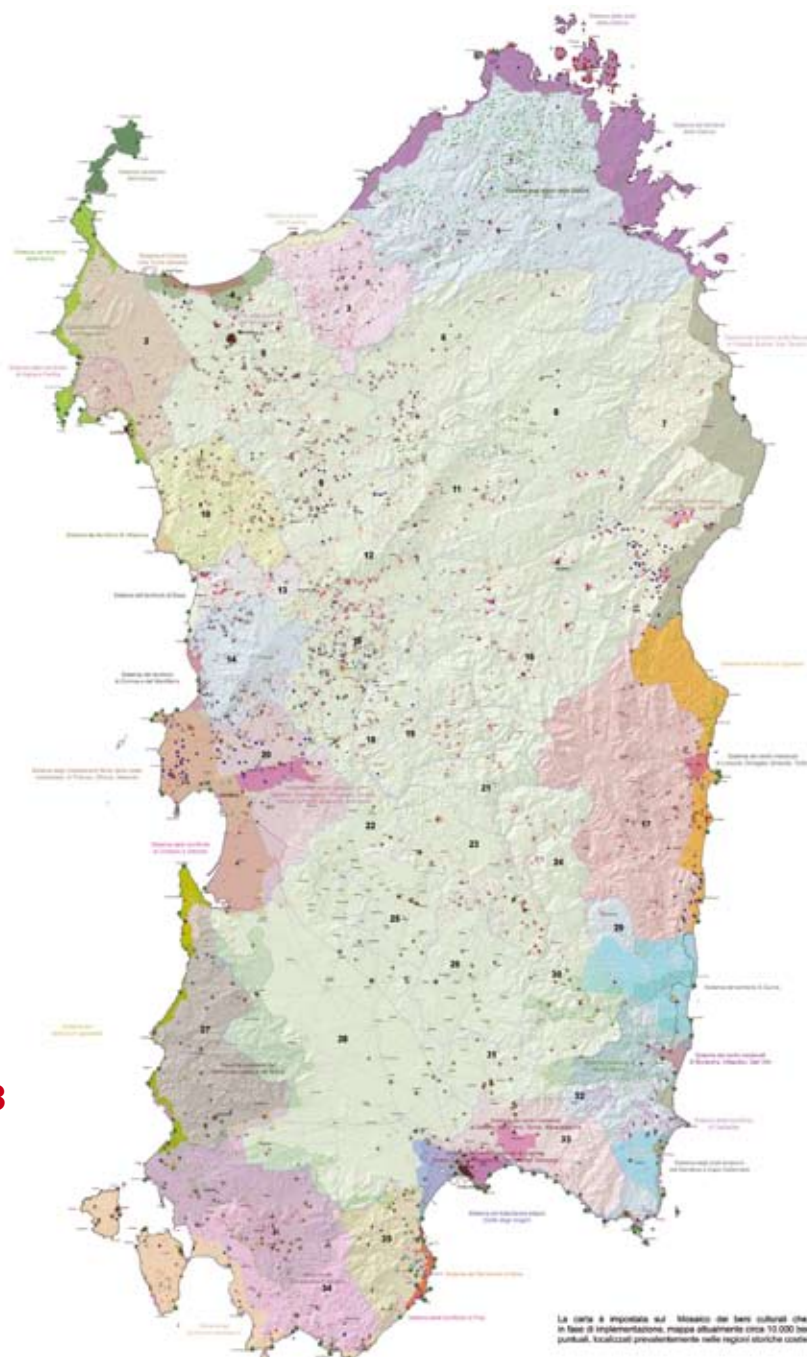
Piano paesaggistico regionale,  
Aspetto territoriale: Tav. 2  
Aspetto ambientale:  
1:200.000.

Piano paesaggistico regionale,  
Aspetto territoriale: Tav. 3  
Aspetto Storico-culturale  
1:200.000.

sul Paesaggio, che "...concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati".

Con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale la "Regione riconosce i caratteri, le tipologie, le forme e gli innumerevoli punti di vista del paesaggio sardo, costituito dalle interazioni della natura, della storia e della cultura delle popolazioni locali, intesi come elementi fondamentali per lo sviluppo, ne disciplina la tutela e ne promuove la valorizzazione<sup>15</sup>". Il PPR assicura la tutela e la valorizzazione del paesaggio del territorio regionale e si pone come quadro di riferimento e di coordinamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale, per lo sviluppo sostenibile del territorio, fondato su un rapporto equilibrato tra bisogni sociali, attività economica e ambiente.

<sup>15</sup> NTA del PPR - Art. 1



Tav. 3

**REGIONI STORICHE COSTIERE REGIONI STORICHE INTERNE**

Delfino	Sassarese
Nurra	Montacuto
Angona	Nuorese
Ramatza	Melugiu
Baronia	Gocconi
Paese di Villanova	Marghine
Pisaniga	Meda valle del Tirso
Mantadu	Barbagia di Ollolai
Ogliastra	Barbagia
Campidanu di Ollolai	Mandrudai
Iglesias	Barbagia di Biviu
Quara	Ussala
Sennus	Sarcidanu
Campidanu di Cagliari	Barbagia di Seula
Sulcis	Marras
Capoterra	Trenzenta
	Campidanu di Santas
	Genui
	Portula

La numerazione è data dalla disposizione geografica delle singole Regioni Storiche da Nord a Sud. L'individuazione delle varie regioni si basa sulle formalizzazioni di A. Mioni (vol. VII, XVI dell'Enciclopedia "Le Regioni d'Italia", Torino 1984) e sulle carte tematiche de "L'Atlante della Sardegna", Fascicolo 6, a cura di S. Pracchi e A. Turchetti Anelli, Roma 1989. Il presente reportorio dei sistemi storico-culturali riguarda tutte le Regioni Storiche ma ad un livello di dettaglio è stato raggiunto attualmente solo per quella costiera.

**SISTEMI STORICO-CULTURALI**

1. Sistema degli scudi emporici del Barbagia e Capo Carbonara
2. Sistema megalitico di Monte Narbu
3. Sistema delle banche di Costantini
4. Sistema dei centri medievali di Muravera, Villanova, San Vito
5. Sistema dei centri medievali di Cagliari, Quarto S. Elena, Quartucciu, Monasteru, Santuga
6. Sistema dei centri medievali di Seltene San Pietro, Senas, Maracalagonis
7. Sistema salsamentano kiltico
8. Sistema dei Colli di Cagliari
9. Sistema del territorio di Nora
10. Sistema delle banche di Pula
11. Sistema del territorio sultaniaru
12. Sistema del territorio di medas
13. Sistema megalitico del bacino del casertano del Sulcis
14. Sistema del territorio giovinetto
15. Sistema degli insediamenti fenici nella costa nordorientale di Tharros, Cifrua e Torralba
16. Sistema delle banche di Oristano e Arborea
17. Sistema dei centri medievali di Oristano, Santuggia, Santuzza, Zarfala, Chianza Simona, Sarciddu, Santuzza
18. Sistema del territorio di Caltana e del Montebello
19. Sistema del territorio di Bosa
20. Sistema del territorio di Villanova
21. Sistema del territorio della Nurra
22. Sistema megalitico dell'Argentario
23. Sistema delle banche di Agugine - Fertile
24. Sistema salsamentano dell'Alghero
25. Sistema di Costantini-Torre Libanese
26. Sistema delle banche del Sarciddu
27. Sistema del territorio di Angona
28. Sistema del territorio della Campidanu
29. Sistema delle scure della Campidanu
30. Sistema degli scudi della Campidanu
31. Sistema del territorio delle Baronia di Pisaniga, Biviu, Quara
32. Sistema dei centri medievali di Ussala, Ingali, Ollolai, Caltana, Orani
33. Sistema del territorio di Ogliastra
34. Sistema dei centri medievali di Loredus, Dorgali, Gennargentu
35. Sistema del territorio di Quara

**AREE CARATTERIZZATE DA EDIFICI E BIOPAZZI DI VALENZA STORICO CULTURALE**

**BENI DI INTERESSE PALEONTOLOGICO**

**LUOGHI DI CULTO DAL PREISTORICO ALL'ALTO MEDIOEVO**

● sito megalitico    ■ anello    ● ipogei

● Brito-jarro    ● tempio

**AREE FUNERARIE DAL PREISTORICO ALL'ALTO MEDIOEVO**

● affila ossevera    ● anello di janas    ● lungo tumero

● dolmen    ● grotta    ● necropoli

● tomba    ● simbolo    ● tomba dei giganti

● tomba    ● sepultura

**INSEDIAMENTI ARCHEOLOGICI DAL PREISTORICO ALL'ETA MODERNA, COMPRESI I BIOPAZZI DI TIPO VILLAGGIO E DI TIPO URBANO, SIA INSEDIAMENTI RURALI**

● abitato    ● case    ● dipinto

● affresco    ● stanza    ● insediamento

● cimitero    ● complesso    ● nuraghe

● insediamenti    ● nuclei    ● presenza preromana

● torre    ● villaggio    ● grotto riparo

**ARCHITETTURE RELIGIOSE MEDIOEVALI, MODERNE E CONTEMPORANEE**

● chiesa    ● altare    ● concerto

● oratorio    ● cappella    ● cattedrale

● oratorio    ● santuario

● santuario

**ARCHITETTURE SPECIALISTICHE E CIVILI STORICHE**

● sistema fortificato    ● collegio    ● ufficio

● laboratorio    ● villa    ● palazzo

● scuola    ● torre costiera    ● torre

● scuola    ● castello fortificato

**ARCHEOLOGIE INDUSTRIALI E AREE ESTRATTIVE, ARCHITETTURE E AREE PRODUTTIVE STORICHE**

● torione    ● galleggianti    ● mulino

**ELEMENTI INDIVIDUALI STORICO-ARTISTICI DAL PREISTORICO AL CONTEMPORANEO, COMPRESI LE RAPPRESENTAZIONI ICONICHE O ANCORICHE DI CARATTERE RELIGIOSO, POLITICO, MILITARE**

● fontana    ● portale    ● pilastro

● colossale    ● saracinesca    ● stele

● statua    ● fusto

**INSEDIAMENTI STORICI**

● CENTRI DI ANTICA E PRIMA FORMAZIONE

● INSEDIAMENTO SPARSO: MEDIALE, PARRADICIOUS, BODOLEUS, CULES, STAZZI

● media fortificata

**AREE DI INSEDIAMENTO PRODUTTIVO DI INTERESSE STORICO CULTURALE**

● AREE DI BONIFICA

● AREE DELL'ORGANIZZAZIONE MINIERARIA

● AREE DELLE SALINE

**RETI ED ELEMENTI CONNETTIVI**

**RETE INFRASTRUTTURALE STORICA**

● fuso    ● porto storico    ● acquedotto

● ponte    ● strada    ● stazione

● casa-campesina

**VINCOLI**

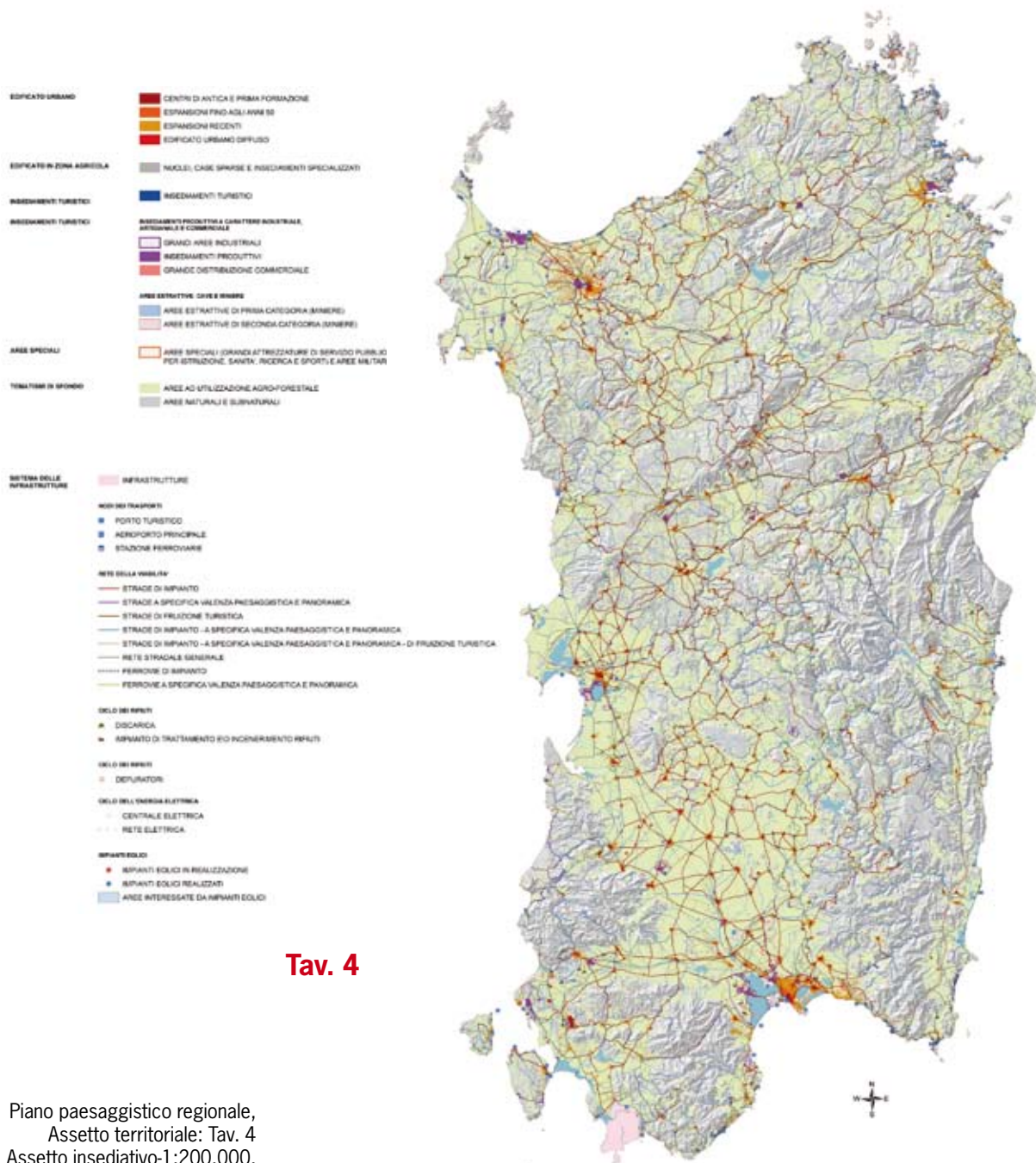
● Archeologico    ● Non-Religioso

Il PPR interessa l'intero territorio regionale e, mediante il suo contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo, persegue le seguenti finalità:

- preservare, tutelare, valorizzare e tramandare alle generazioni future l'identità ambientale, storica, culturale e insediativa del territorio sardo;
- proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale e la relativa biodiversità;
- assicurare la salvaguardia del territorio e promuoverne forme di sviluppo sostenibile, al fine di conservarne e migliorarne le qualità.

I principi contenuti nel PPR, assunti a base delle azioni da attuare per il perseguimento dei obiettivi di tutela paesaggistica, costituiscono il quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, coerentemente con la Convenzione europea del paesaggio. I principi concernono:

- il controllo dell'espansione delle città;
- la gestione dell'ecosistema urbano secondo il principio di precauzione;
- la conservazione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- l'alleggerimento della eccessiva pressione urbanistica, in particolare nelle zone costiere;



Tav. 4

Piano paesaggistico regionale,  
Assetto territoriale: Tav. 4  
Assetto insediativo-1:200.000.

- le politiche settoriali nel rispetto della conservazione della diversità biologica;
- le strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili;
- la protezione del suolo con la riduzione di erosioni;
- la conservazione e recupero delle grandi zone umide;
- la gestione e recupero degli ecosistemi marini;
- la conservazione e gestione di paesaggi di interesse culturale, storico, estetico ed ecologico;
- una più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo che incidano sul paesaggio;
- il recupero di paesaggi degradati da attività umane.

#### Contenuti del Piano paesaggistico regionale

Il Piano paesaggistico regionale contiene l'analisi delle caratteristiche ambientali, storico-culturali e insediative dell'intero territorio regionale, l'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio, la determinazione delle misure per la conservazione dei caratteri connotativi e gli indirizzi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico.

Il PPR individua, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le categorie di immobili e di aree da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia, di gestione e di utilizzazione, in quanto beni paesaggistici o beni identitari della cultura sarda, la previsione degli interventi di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree significativamente compromessi o degradati.

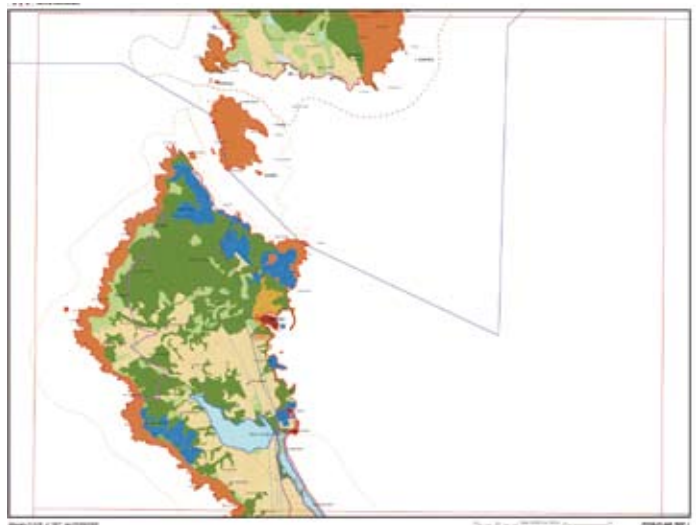
Il piano prevede le misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico nonché le norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

Il Piano paesaggistico regionale ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo, organizzati in riferimento a due principali dispositivi di piano. L'Assetto territoriale, articolato in ambientale, insediativo e storico-culturale, costituisce la base della conoscenza del territorio regionale. La ricognizione dei caratteri significativi del paesaggio consente, per ogni assetto, l'individuazione dei beni paesaggistici, dei beni identitari e delle componenti di paesaggio. La relativa disciplina generale è costituita da indirizzi e prescrizioni da recepire nella pianificazione subordinata, regola le azioni di conservazione e recupero e disciplina le trasformazioni territoriali, compatibili con la tutela paesaggistica e ambientale.

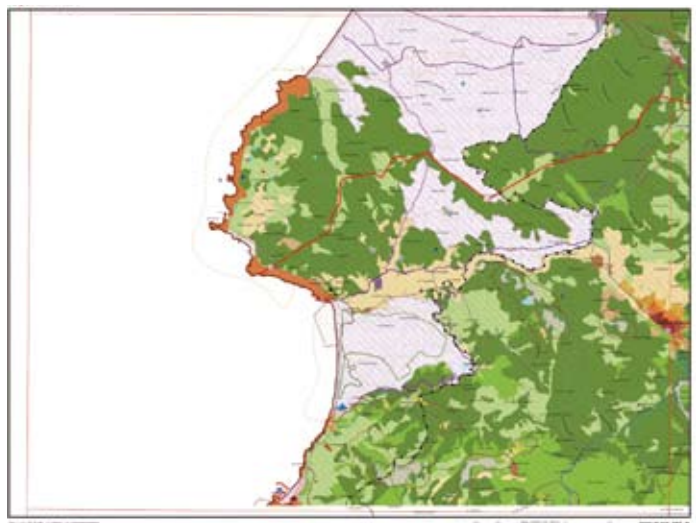
Gli Ambiti di paesaggio costituiscono grandi settori in cui è suddiviso il territorio regionale, individuati come luoghi entro cui si riconosce una particolare modalità di interazione fra risorse del patrimonio ambientale, naturale, storico-culturale e insediativo. Rappresentano il dispositivo spaziale di pianificazione del paesaggio, attraverso il quale s'intende indirizzare, sulla base di un'idea strategica di progetto generale, le azioni di conservazione, recupero o trasformazione.

#### Struttura del Piano paesaggistico

- Relazione generale (suddivisa in Relazione introduttiva, Relazione del Comitato scientifico, Relazione tecnica generale, Schede e Glossario) e relativi allegati;
- Norme tecniche di attuazione e relativi allegati;
- Tav. 1.1 Ambiti di paesaggio - scala 1:200.000;
- Tav. 1.2 Assetto fisico - scala 1:200.000;
- Tav. 2 Assetto ambientale - scala 1:200.000;
- Tav. 3 Assetto storico-culturale - scala 1:200.000;
- Tav. 4 Assetto insediativo, scala 1:200.000;
- Tav. 5 Aree gravate dagli usi civici, scala 1:200.000;
- n. 141 carte in scala 1:25.000 illustrative dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri;
- n. 27 schede illustrative delle caratteristiche territoriali e degli indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi;
- n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri.

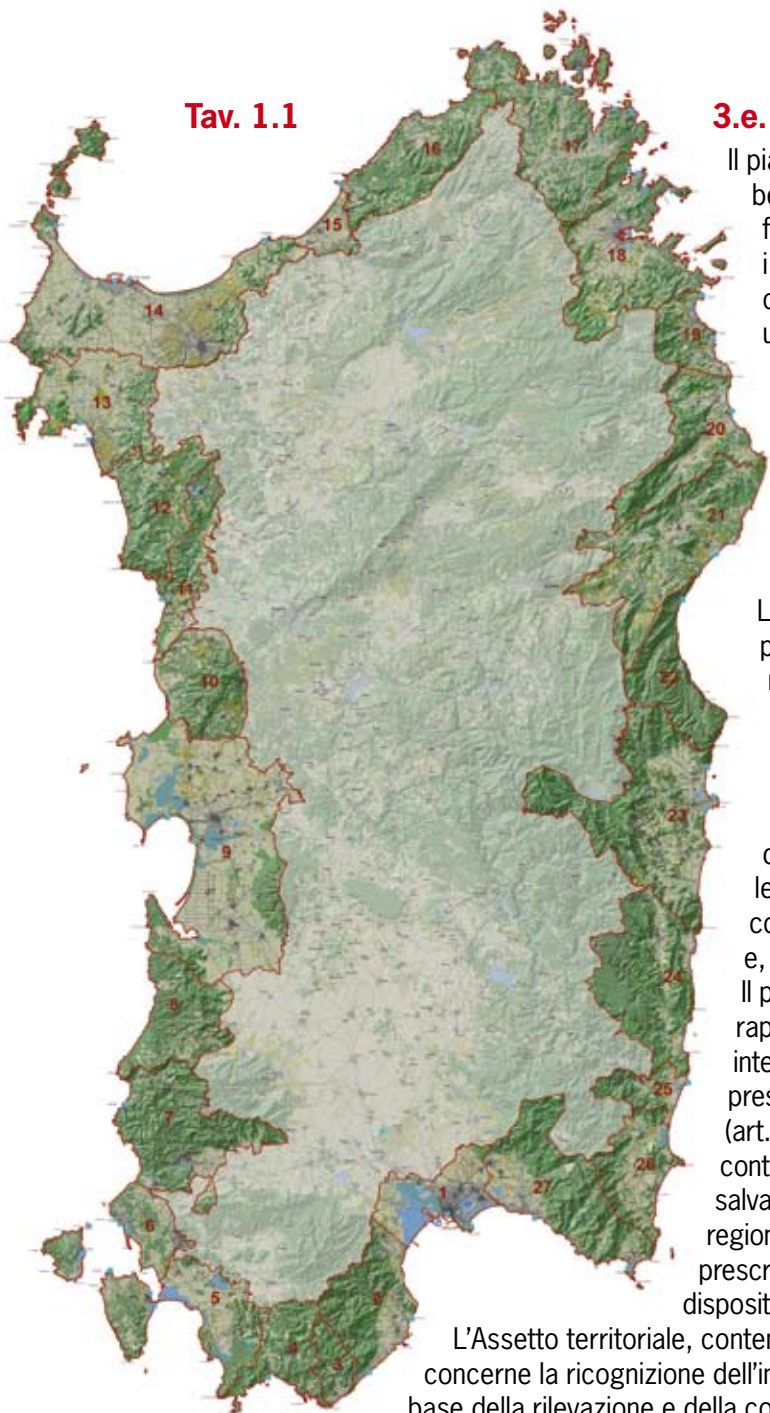


Piano paesaggistico regionale, Cartografia del territorio costiero, scala 1:25.000 (Capo Falcone-Stintino).



Piano paesaggistico regionale, Cartografia del territorio costiero, scala 1:25.000 (Capo Pecora-Arbus).

Tav. 1.1



Piano paesaggistico regionale,  
Tav. 1.1 Ambiti di paesaggio.

### 3.e. Beni e componenti di paesaggio

Il piano paesaggistico, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha la principale funzione di sottoporre a specifica normativa i beni paesaggistici (di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b*, *c* e *d*), al fine di assicurare una adeguata conoscenza, salvaguardia, pianificazione e gestione del territorio e dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. L'elaborazione dei piani paesaggistici deve avvenire congiuntamente tra Ministero e Regioni, limitatamente agli aspetti riguardanti la disciplina dei beni paesaggistici.

L'elaborazione del piano paesaggistico deve prevedere la ricognizione del territorio, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni. Il piano paesaggistico deve in particolare effettuare la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesaggistici<sup>16</sup>, al fine di determinarne le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione.

Il piano paesaggistico può inoltre identificare e rappresentare ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico, determinando le specifiche prescrizioni d'uso in quanto beni paesaggistici (art. 143, comma 1, lett. *d*), e identificare ulteriori contesti da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione. Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo e identifica due principali dispositivi, l'Assetto territoriale e gli Ambiti di paesaggio.

L'Assetto territoriale, contenuto nella Parte II della normativa del PPR, concerne la ricognizione dell'intero territorio regionale e costituisce la base della rilevazione e della conoscenza per il riconoscimento delle sue caratteristiche naturali, storiche e insediative. La disciplina degli Assetti esprime gli aspetti descrittivi, normativi, prescrittivi e di indirizzo del PPR, mentre i contenuti riportati nella disciplina degli Ambiti di paesaggio assumono significato essenzialmente propositivo e di indirizzo progettuale e procedurale.

Il PPR articola i seguenti assetti territoriali:

- Assetto ambientale
- Assetto storico culturale
- Assetto insediativo

L'Assetto ambientale è costituito dall'insieme degli elementi territoriali di carattere biotico (flora, fauna ed *habitat*) e abiotico (geologico e geomorfologico), con

<sup>16</sup> Il piano paesaggistico deve identificare e delimitare i beni paesaggistici: immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 e aree tutelate per legge in quanto di interesse paesaggistico, ai sensi del comma 1, dell'art. 142.

particolare riferimento alle aree naturali e seminaturali, alle emergenze geologiche di pregio e al paesaggio forestale e agrario, considerati in una visione ecosistemica correlata agli elementi dell'antropizzazione. Gli indirizzi e le prescrizioni, relativi all'assetto ambientale disciplinano le opere e gli interventi che possono determinare alterazioni territoriali sotto il profilo morfologico, idraulico, dello sfruttamento agricolo, nonché riguardare la gestione delle aree ad elevata e media naturalità.

L'Assetto storico culturale è costituito dalle aree, dagli immobili siano essi edifici o manufatti che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata. Gli indirizzi e le prescrizioni, relativi all'assetto storico culturale disciplinano le azioni di conservazione, valorizzazione e gestione degli immobili ed aree riconosciuti caratteristici dell'antropizzazione avvenuta in Sardegna dalla preistoria ai nostri giorni.

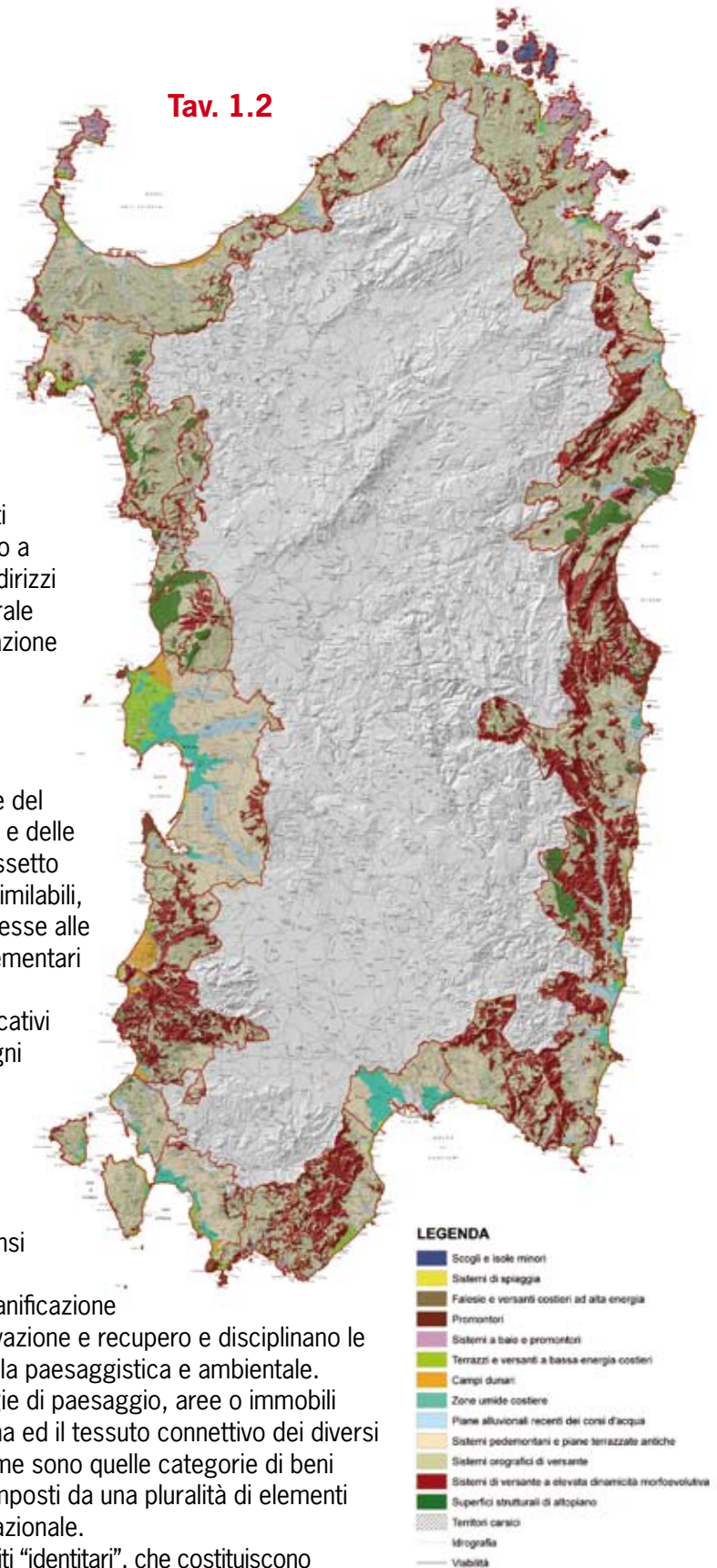
L'Assetto insediativo rappresenta l'insieme degli elementi risultanti dai processi di organizzazione del territorio funzionali all'insediamento degli uomini e delle attività. Gli indirizzi e le prescrizioni relative all'assetto insediativo disciplinano gli interventi edilizi e assimilabili, manufatti e impianti, infrastrutture e opere connesse alle attività abitative, sociali ed economiche, complementari a quelle di cui all'assetto ambientale.

Sulla base della ricognizione dei caratteri significativi del paesaggio, il PPR identifica e delimita per ogni assetto "categorie di beni a confine certo", tra questi i beni paesaggistici, riguardanti immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico e aree tutelate per legge, in quanto di interesse paesaggistico, per i quali il Piano prevede specifiche procedure e normative di tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Gli indirizzi e le prescrizioni, da recepire nella pianificazione subordinata, regolamentano le azioni di conservazione e recupero e disciplinano le trasformazioni territoriali, compatibili con la tutela paesaggistica e ambientale. Le componenti di paesaggio sono quelle tipologie di paesaggio, aree o immobili articolati sul territorio, che costituiscono la trama ed il tessuto connettivo dei diversi ambiti di paesaggio. I beni paesaggistici d'insieme sono quelle categorie di beni immobili con caratteri di diffusività spaziale, composti da una pluralità di elementi identitari coordinati in un sistema territoriale relazionale.

Il PPR identifica una ulteriore nozione di beni, definiti "identitari", che costituiscono "categorie di immobili, aree e/o valori immateriali, che consentono il riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda". Tali beni sono oggetto di conservazione e tutela in base alla rilevanza specifica dei beni stessi. Fra i beni paesaggistici identificati dal Piano paesaggistico regionale, come ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico (ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. d) da sottoporre a specifiche prescrizioni d'uso, assumono una particolare rilevanza

Tav. 1.2



Piano paesaggistico regionale,  
Ambiti di paesaggio: Tav. 1.2  
Assetto fisico.

per la strategia generale di tutela e salvaguardia dei caratteri paesaggistici regionali, la fascia costiera e i centri di antica e prima formazione.

La fascia costiera, identificata dall'assetto ambientale come bene paesaggistico di insieme, è caratterizzata da un "contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inescindibilmente interrelati e la preminenza dei valori ambientali è esposta a fattori di rischio che possono compromettere l'equilibrio dei rapporti tra habitat naturali e presenza antropica"; la fascia costiera è considerata dal PPR quale "risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, che necessita di pianificazione e gestione integrata".

L'assetto storico-culturale identifica a sua volta ulteriori "beni paesaggistici" riguardanti due distinte categorie:

- aree caratterizzate da edifici e manufatti di specifico interesse storico culturale (beni di carattere paleontologico, luoghi di culto, aree funerarie, architetture religiose, architetture militari storiche);
- aree caratterizzate da insediamenti storici (città regie, centri rurali, centri di fondazione sabauda, città e i centri di fondazione degli anni '30 del '900, centri specializzati del lavoro, villaggi minerari e industriali, villaggi delle bonifiche e delle riforme agrarie).

I centri di antica e prima formazione, compresi fra le aree caratterizzate da insediamenti storici, identificano le matrici di sviluppo degli insediamenti su cui si sono organizzati storicamente gli abitati; i nuclei storici dell'edificato urbano e dei nuclei rurali storici, identificati dal PPR come beni paesaggistici, rappresentano un'ulteriore risorsa strategica per la salvaguardia dei valori paesaggistici e identitari regionali, per la quale promuovere interventi di conservazione e valorizzazione della stratificazione storica e delle tracce originarie dell'insediamento.

### 3.f. Gli Ambiti di paesaggio

Il Piano paesaggistico regionale ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo e identifica due principali dispositivi di pianificazione:

- gli Ambiti di paesaggio, in cui convergono fattori strutturali naturali e antropici, individuati nella Parte I, Titolo secondo, relativo alla disciplina generale del PPR;
- l'Assetto territoriale, articolato in ambientale, insediativo e storico-culturale, contenuto nella Parte II della normativa del PPR.

Il Piano paesaggistico regionale identifica nel primo ambito territoriale omogeneo, l'area costiera, 27 Ambiti di paesaggio, individuati sulla base delle analisi territoriali, delle valenze ambientali, storico-culturali e insediative e caratterizzati dalla presenza di specifici beni paesaggistici individuati e d'insieme. La proposta di estensione del PPR all'intero territorio regionale ha consentito l'identificazione di ulteriori 24 Ambiti di paesaggio, illustrati e descritti all'interno dell'Atlante degli Ambiti di paesaggio, aprendo ad una prospettiva unitaria di conservazione attiva del paesaggio ambiente regionale.

Gli Ambiti di paesaggio costituiscono grandi settori in cui è suddiviso il territorio regionale, individuati come luoghi entro cui si riconosce una particolare modalità di interazione fra risorse del patrimonio ambientale, naturale, storico-culturale e insediativo, e rappresentano il dispositivo spaziale di pianificazione del paesaggio attraverso il quale s'intende indirizzare, sulla base di un'idea strategica di progetto generale, le azioni di conservazione, recupero o trasformazione. In tal senso rappresentano ciascuno il contesto di riferimento di una proposta di progetto di intervento sul paesaggio fondata sul riconoscimento della specificità paesaggistica dell'ambito territoriale.

#### *Identificazione*

L'individuazione sul territorio regionale degli Ambiti di paesaggio è stata operazione complessa che ha implicato la necessità di compiere una sintesi tra analisi e progetto, "unificare elementi molto diversi tra loro (forma del territorio,







Atlante degli Ambiti di paesaggio, Ambito di paesaggio n. 11 Planargia Tav. A.

sedimentazione storica attraverso la quale esso si è modellato e configurato, società che vi vive e vi opera), individuare l'unitarietà di diversi ambienti nella diversità degli elementi che li compongono, e perimetrarli senza separarli dagli ambienti vicini". L'iter di costruzione dell'Ambito di paesaggio parte dagli apporti conoscitivi dei singoli assetti del PPR (insediativo, ambientale, storico-culturale) e dalle relazioni riconosciute tra beni paesaggistici e identitari e componenti del paesaggio, per elaborare una interpretazione del territorio organizzata in riferimento ad Ambiti di paesaggio, anche attraverso il supporto dei dispositivi interpretativi dei Piani urbanistici provinciali e delle ricerche relative alle Regioni storiche. In ogni Ambito, identificato da un nome proprio riferito alla toponomastica dei luoghi o della memoria, convergono "fattori strutturali naturali e antropici, assetti funzionali e modalità d'uso, forme e comportamenti, beni e valori simbolici, configurazioni spaziali e immaginario collettivo in relazione fra loro e in maniera prevalentemente omogenea".

Di seguito sono elencati i 27 Ambiti di paesaggio costieri:

- Ambito n. 1 - Golfo di Cagliari (242,57 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 2 - Nora (315,32 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 3 - Chia (90,03 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 4 - Golfo di Teulada (196,83 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 5 - Anfiteatro del Sulcis (257,32 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 6 - Carbonia e Isole Sulcitane (307,02 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 7 - Bacino Metallifero (455,32 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 8 - Arburese (286,49 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 9 - Golfo di Oristano (1.042,95 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 10 - Monti Ferru (286,92 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 11 - Planargia (214,71 km<sup>2</sup>)



- Ambito n. 12 - Monteleone (300,52 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 13 - Alghero (390,66 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 14 - Golfo dell'Asinara (806,99 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 15 - Bassa Valle del Coghinas (75,13 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 16 - Gallura Costiera Nord - Occidentale (344,30 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 17 - Gallura Costiera Nord - Orientale (569,18 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 18 - Golfo di Olbia (517,41 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 19 - Budoni-San Teodoro (142,47 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 20 - Monte Albo (335,91 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 21 - Baronia (596,47 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 22 - Supramonte di Baunei e Dorgali (259,18 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 23 - Ogliastra (706,03 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 24 - Salto di Quirra (470,15 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 25 - Bassa Valle del Flumendosa (107,07 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 26 - Castiadas (243,03 km<sup>2</sup>)
- Ambito n. 27 - Golfo Orientale di Cagliari (480,01 km<sup>2</sup>)

Agli Ambiti di paesaggio sono associati soprattutto contenuti descrittivi, procedurali, propositivi e di indirizzo generale per la pianificazione, descritti da:

- Struttura dell'ambito;
- Elementi significativi (Ambiente, Rurale, Storia, Insediamento);
- Relazioni esterne fra ambiti, costiere e interne;
- Valori e criticità;
- Indirizzi, orientamenti progettuali e disposizioni volte a fissare obiettivi per l'attività di pianificazione;
- Dinamica e struttura demografica ed Economia delle attività.

Atlante degli Ambiti di paesaggio, Ambito di paesaggio n. 11 Planargia Tav. B.



Atlante degli Ambiti di paesaggio, Ambito di paesaggio n. 27 Golfo orientale di Cagliari Tav. A.

### Valore giuridico

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>17</sup> prevedeva all'art. 135 l'identificazione di ambiti: "i piani paesaggistici, con riferimento al territorio considerato, ne riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche, e ne delimitano i relativi ambiti"; per ciascun ambito "i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni".

Nel PPR gli Ambiti di paesaggio identificano il campo di applicazione delle Norme del PPR, le quali si applicano integralmente ai Comuni il cui territorio ricade interamente all'interno di tale dispositivo spaziale; nei comuni il cui territorio è parzialmente interessato dal primo ambito omogeneo del PPR e dall'Ambito di paesaggio, le norme si applicano limitatamente a quanto ricompreso negli Ambiti stessi, ancorché i beni paesaggistici siano comunque soggetti alla disciplina del PPR indipendentemente dalla loro localizzazione.

### Aspetti concettuali

Nel Piano paesaggistico regionale gli Ambiti di paesaggio assumono una pluralità di significati concettuali, rilevanti per il processo di pianificazione paesaggistica<sup>18</sup>:

- Ambito come concetto geografico formale, "spazio in cui una comunità umana, dotata di un proprio genere di vita, organizza un territorio".

<sup>17</sup> Contenuti del Codice dei beni culturali e del paesaggio alla data di approvazione del PPR, prima delle modifiche apportate dal D. Lgs. n. 62/2008: "art. 143 Piano paesaggistico. 1. In base alle caratteristiche naturali e storiche ed in relazione al livello di rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, il piano ripartisce il territorio in ambiti omogenei; 2. (...) il piano attribuisce a ciascun ambito corrispondenti obiettivi di qualità paesaggistica"; 3. Il piano paesaggistico ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo. La sua elaborazione si articola nelle seguenti fasi: (...); c) individuazione degli ambiti paesaggistici e dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica; d) definizione di prescrizioni generali ed operative per la tutela e l'uso del territorio compreso negli ambiti individuati".

<sup>18</sup> Tratto dalla Relazione tecnica, PPR.

- Ambito come luogo della “ricostruzione del tutto”, unità di riferimento per la pianificazione paesaggistica, in cui la società locale vi insiste come civitas di un’urbs allargata al territorio. La dimensione ambientale del paesaggio apre nuovi scenari della pianificazione in quanto attenta al senso delle relazioni.
- Ambito come luogo del progetto unitario del territorio, in cui la regione territoriale non è più un “dato” ma, assumendo una concezione progettuale, può essere interpretata come costruzione intenzionale, geografia volontaria.
- Ambito come dimensione spaziale dell’appartenenza tra popolazione, attività e luoghi, per la quale assume una specifica rilevanza per la dimensione progettuale del paesaggio ambiente, il “senso comune della gente che vi abita, dalle sue credenze, dai suoi desideri, dalle sue aspettative, insomma dagli stati intenzionali”.
- Ambito come campo del dialogo interattivo tra istituzioni, in cui il progetto ambientale del territorio, inteso come forma di azione di una società locale che costruisce il proprio ambiente di vita, contribuisce a stimolare una presa di coscienza collettiva del paesaggio ambiente che presiede alla vita organizzata nello spazio territoriale.

#### *Coordinamento e attuazione*

Gli Ambiti di paesaggio costituiscono il dispositivo di coordinamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica e territoriale, in cui attraverso il progetto, si prefigura una differente organizzazione dello spazio. Affidare al progetto dell’Ambito di paesaggio “un ruolo nel processo di piano, quale componente per supportare le decisioni, significa riconoscere a questa fase la capacità di comprendere i processi naturali e culturali, la capacità di offrire cambiamento e di chiarirne l’ordine sotteso”<sup>19</sup>.

Sistema costiero delle baie di Chia dominate dai sistemi umidi di retrospiaggia e dai complessi dunari - Domus de Maria (CA).  
(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).



<sup>19</sup> Steiner F., *Costruire il paesaggio. Un approccio ecologico alla pianificazione del territorio*, McGraw-Hill, 1994, Milano.

## Interviste

Renato Soru,

*Presidente della Giunta regionale (2004-2008)<sup>1</sup>***Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Il processo di formazione ha riguardato innanzitutto l'Amministrazione regionale, il Comitato scientifico, una squadra numerosa di funzionari e collaboratori interni all'Assessorato regionale all'urbanistica che hanno vissuto con molta partecipazione e passione quel momento. Si sentiva che si stava mettendo mano, in maniera non episodica, ma in modo fortemente strutturale e innovativo, alla tutela dell'ambiente e del territorio della Sardegna e si comprendeva che lo si stava facendo responsabilmente, pensando ai nostri doveri nei confronti delle future generazioni. Si capiva, inoltre, che lo si stava facendo con una visione di sviluppo economico diversa rispetto a quella fino ad allora prevalente, legata ad un consumo del territorio correlato ad un turismo di tipo estivo-balneare. Da una parte, dunque, un team composto da politici e tecnici fortemente consapevoli, dall'altro un'opinione pubblica che si aspettava nuove norme sulla tutela del paesaggio e delle coste, in quanto largamente richiamate in campagna elettorale e che rispondeva con interesse alla prima norma di salvaguardia, tempestivamente approvata appena tre mesi dopo l'insediamento della Giunta.

Quindi l'Amministrazione regionale, l'opinione pubblica ed infine i portatori di interesse specifici: i proprietari di aree sulle coste, gli immobiliari e diversi amministratori dei comuni costieri, che facevano fatica a pensare a un modello di sviluppo per le loro comunità diverse, un modello non legato al cantiere edilizio, all'aumento della cubatura sulle coste e all'aumento degli introiti dell'ICI. Questi amministratori si sono subito opposti in maniera massiccia e, malauguratamente, gli interessi più forti coincidevano con il controllo di gran parte della comunicazione in Sardegna, sia giornalistica che televisiva. La comunicazione si è caratterizzata, da subito, in un verso. Abbiamo dovuto faticare molto per far passare la nostra idea. Questo tipo di comunicazione è riuscita a veicolare un'idea del Piano paesaggistico e della politica della Pubblica amministrazione come un blocco. Un blocco per il territorio e per l'economia. E uno slogan facile, veicolato in continuazione, ogni giorno, finisce piano piano per passare se, dall'altra parte, le capacità di comunicazione sono più deboli e se non sono sostenute da una vasta comunità politica che si prende a cuore la tutela e la salvaguardia del territorio.

In quel periodo, inoltre, da una parte ci siamo occupati della tutela del paesaggio, dall'altra anche della tutela dell'ambiente e, in particolare, della messa in sicurezza del territorio approvando, quasi contestualmente al Piano paesaggistico regionale, un'altra norma di cui spesso ci dimentichiamo, il Piano di Assetto Idrogeologico. Anche in questo caso la comunicazione ha cercato di far passare l'idea di una pervicace volontà di bloccare, da una parte le fasce costiere e il paesaggio, dall'altra le aree interessate da pericoli legati all'assetto idrogeologico. Ricordo che tra i sindaci nessuno ci ha chiesto maggiore attenzione e maggiore prudenza per la tutela dell'ambiente e del proprio territorio. Ci chiedevano di alleggerire, di eliminare, senza approfondimenti, i vincoli, di cancellare la memoria dei corsi d'acqua. In quell'occasione siamo stati rigidi, sapendo che l'approvazione del Piano di assetto idrogeologico era, semplificando, una fotografia a grana grossa, che doveva essere maggiormente dettagliata da ogni singolo comune tramite specifici studi.

Ora, con il senno di poi, sono contento di aver preso quelle decisioni - di cui oggi si comprende maggiormente l'importanza - orientate a porre un freno al consumo indiscriminato del territorio della nostra Regione. È importante ricordare che far fare ad un corso d'acqua il proprio mestiere, far rispettare gli alvei e gli argini dei fiumi non è porre un vincolo, ma è assecondare la natura e vivere in armonia con il territorio. Significa salvare vite umane e ingenti risorse per il futuro. Portare avanti una politica orientata a ridurre il consumo del territorio, a recuperare il senso della memoria, a mitigare e ridurre i rischi legati alla difesa del suolo ha significato un passaggio culturale forte. La società sarda in parte lo ha capito, mentre i poteri economici prevalenti legati al mattone hanno fatto di tutto per far saltare questo Piano. Abbiamo lavorato molto con i sindaci e molti, strada facendo, si sono

<sup>1</sup> Intervista rilasciata a Cagliari il 6 dicembre 2011.

ricreduti e hanno capito che un diverso modello di sviluppo poteva essere prezioso per il loro territorio, come ad esempio Posada, Orosei, Villanova Monteleone, La Maddalena, che tuttavia non hanno avuto uno spazio adeguato nella stampa, attenta a far passare altri messaggi.

### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Credo che recentemente qualche sottolineatura degli aspetti positivi l'abbiamo avuta da alcune sentenze del Consiglio di Stato. Ne ricordo una che sottolineava lo sforzo che è stato fatto per la costruzione del quadro conoscitivo di base, attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, e il lavoro di georeferenziazione che ha interessato i beni storici, culturali, agricoli, forestali, botanici, geologico-ambientali e insediativi. Per la prima volta questi ambiti di conoscenza sono stati approfonditi e messi a disposizione di tutti. Si è potuto, quindi, disciplinare, non sulla base dell'intuizione, ma sulla base di una conoscenza molto approfondita del territorio. Sono stati catalogati più di 10.000 beni paesaggistici e identitari e tra questi venivano individuati non solo i nuraghi e le chiese romane, ma anche le vie storiche della transumanza, i reticoli delle strade agricole, i muretti a secco, i piccoli insediamenti storici e rurali, con la finalità di definire tutti i beni che avevano importanza per l'identità del paesaggio della Sardegna. Il PPR ha precisato e definito vincoli, che io preferisco chiamare regole, sulla base di un grande sforzo di approfondimento conoscitivo.

Ma forse l'aspetto positivo più importante, credo sia la filosofia che è stata alla base di questo Piano paesaggistico: non è stato un piano costituito solo da elementi quantitativi e calcoli tecnici, ma è stato un piano politico, con un'idea di Sardegna diversa, che partiva innanzitutto dal presupposto che si può promuovere uno sviluppo economico buono, capace di dare nuovi e migliori posti di lavoro, senza continuare a consumare il territorio, ma tutelandolo per il futuro. Tutelare il territorio non significa ingessare l'attività edilizia, ma significa anzi specializzarla, focalizzarla, orientarla verso il recupero, il restauro, la ristrutturazione, il riutilizzo, tutti aspetti che generano lavoro, ma un lavoro migliore che permette di soddisfare le esigenze abitative e produttive, che poi sono le esigenze della comunità che abita un territorio, senza sacrificarlo e metterlo in gioco, senza distruggerlo, senza impoverire le altrettanto legittime esigenze di chi verrà dopo di noi. Questo è stato l'aspetto più importante, un nuovo modello di sviluppo che ha guardato alle opportunità di lavoro e di vita in Sardegna, diversamente da come si faceva nel passato, definendo una semplice regola: il territorio integro che abbiamo teniamolo così, concentriamoci su quello che abbiamo già utilizzato.

L'aspetto di maggior debolezza, è stato, invece, quello di non essere riusciti a promuovere adeguatamente questo nuovo modello di sviluppo in tutte le amministrazioni comunali.

Il fatto che le pubbliche amministrazioni a livello comunale, molto spesso, siano state ostili, ha fatto passare un'idea sbagliata: l'idea che le norme di salvaguardia, che dovevano durare solamente fino a che i diversi comuni approvavano i piani urbanistici comunali, fossero "il Piano paesaggistico", non facendo comprendere ai cittadini della Sardegna che le norme di salvaguardia rimanevano in vigore solo fintanto che il piano urbanistico veniva approvato e adeguato al PPR. Un attimo dopo che lo strumento urbanistico veniva adeguato alla norma generale, il PPR avrebbe fatto un passo indietro e le norme di salvaguardia avrebbero smesso di operare. Tutta l'attività edilizia sarebbe stata estremamente semplificata e non complicata dall'esistenza del Piano paesaggistico. Il Piano paesaggistico andava fatto in fretta, anche in virtù della velocità con cui si stava consumando il territorio, senza regole e con una percentuale minima di comuni della fascia costiera che operavano con un piano urbanistico approvato.

Il PPR è stato di fatto operante, con la firma del ministro Rutelli, dai primi mesi del 2007 e a dicembre 2008 venivano approvati i primi piani urbanistici comunali in adeguamento al PPR. Con il cambio di amministrazione regionale c'è stato un messaggio chiarissimo: smettetela di pensare di adeguare i piani urbanistici al Piano paesaggistico perché aboliremo il PPR. È quindi quel processo di attuazione del PPR in ambito comunale è stato, di fatto, bloccato e si sono persi tre anni inutilmente. Chi ha operato in tal senso è stato troppo ottimista. Il Piano veniva descritto come illegittimo, confuso, debole, anticostituzionale. Oggi dopo quattro anni dalla data di approvazione e dopo oltre 1000 ricorsi tra TAR e Consiglio di Stato il PPR è ancora vigente. Dopo anni emerge che sarebbe stato meglio sostenere i comuni nel processo di adeguamento dei propri strumenti urbanistici al PPR. Ed è emerso un cambio di coscienza nell'amministrazione di destra, dal momento che i propri rappresentanti dicono che sono orgogliosi che la Sardegna abbia un Piano paesaggistico regionale, che le modifiche che si vogliono fare sono minime e che le linee guida del prossimo PPR saranno le stesse.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Nell'immediato questa Amministrazione regionale non riuscirà a modificare il PPR. Ci ha provato attraverso due cosiddetti "piani casa", che prevedono premi di cubature, sia sulla fascia costiera che in centro storico anche in deroga non solo al PPR, ma anche ai Piani Urbanistici comunali e ai Piani Particolareggiati dei Centri Storici. Successivamente ha provato promulgare una legge chiamata "legge di promozione del golf", che in realtà è una legge che permetteva di costruire altri venticinque villaggi di seconde case nelle coste della Sardegna, legge che è stata recentemente bloccata dal governo come anticostituzionale, perché contraria al PPR. Mi aspetto che a breve il Ministero dei Beni Culturali, attraverso gli uffici regionali, faccia opposizione anche sul piano casa per quanto riguarda le deroghe al PPR.

Si è pensato, inoltre, di modificare il PPR senza passare in Consiglio regionale ritenendo che già i Piani Casa costituissero linee guida per le modifiche del PPR. Recentemente invece in Consiglio regionale, attraverso una discussione attenta, è emersa chiaramente tale necessità.

Mi aspetto che le nuove linee guida arriveranno tra molto tempo, che saranno discusse molto a lungo e che non potranno essere molto diverse da quelle attuali.

Mi aspetto che saremo più attenti a dare un significato alle parole. Anche il governo di destra della Regione è consapevole che l'idea di tutela del paesaggio e del territorio è prevalente nell'opinione pubblica. Mentre i portatori di interesse più forti hanno una voce più alta, una voce amplificata, sotto c'è una voce più debole, ma sicuramente più ampia. È emersa la consapevolezza che l'idea di tutela è prevalente nella popolazione sarda. E inoltre c'è una consapevolezza nuova, di una magistratura più attenta a ciò che accade intorno al tema della tutela del territorio e del paesaggio. Questo sarà il lavoro che dovrà essere fatto nei prossimi mesi, fare in modo che ci sia coerenza fra le parole che si usano e i fatti.

**Gian Valerio Sanna, Assessore all'urbanistica Giunta Soru**

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Le principali innovazioni introdotte dal Piano paesaggistico regionale nella pianificazione regionale sono quelle che hanno colmato prima di tutto un vuoto legislativo determinatosi con la bocciatura dei precedenti Piani territoriali paesistici da parte dei giudici dello Stato. La Sardegna infatti non possedeva più da alcuni anni una legislazione a tutela del paesaggio e dunque il PPR ha compensato questa grave carenza e ha proiettato nella pianificazione regionale i principi innovatori contenuti nella Convenzione europea del paesaggio di Firenze e del successivo Codice Urbani o del paesaggio introducendo così in maniera più definitiva e concreta la tutela e la sostenibilità come principi preposti alle trasformazioni territoriali in Sardegna.

**A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani e come pensa che tali criticità possano essere superate?**

Ovviamente a cinque anni dall'approvazione del PPR scontiamo evidenti ritardi nel suo recepimento da parte dei comuni nei rispettivi piani urbanistici. Le cause sono diverse, ma prima di tutto va posta l'attenzione sulla circostanza che all'indomani della vittoria elettorale il centrodestra e Cappellacci hanno scoraggiato qualsiasi consolidamento delle politiche paesaggistiche preannunciando di voler cancellare gran parte dei principi e delle strategie promosse e contenute nel Piano paesaggistico. Successivamente le politiche regionali di sostegno all'attuazione del PPR, già avviate nei precedenti anni dalla Giunta Soru sono state radicalmente cancellate e poi più di recente del tutto annullate. A fronte dei circa 450 milioni di euro stanziati fra il 2007 e il 2009 per il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio della Sardegna sia nei centri storici che nei paesi dell'interno, attualmente la Giunta Cappellacci neppure rfinanzia la Legge n. 29 del 1998 sui centri storici. A questo punto, anche per superare l'indiscutibile condizione di svantaggio derivante dall'applicazione delle norme di salvaguardia, si manifesta urgente l'esigenza di dare un termine di recepimento ai comuni entro il quale predisporre i nuovi piani urbanistici coerenti con le norme sul paesaggio e disporre a sanzione il potere sostitutivo della Regione. Per sbloccare inoltre le difficoltà insorte nell'approvare i PUC era necessario sostenere finanziariamente e tecnicamente i comuni in questo lavoro ed è necessario precisare che la Giunta Cappellacci ha ridotto i finanziamenti ed azzerato la task force che era stata creata appositamente per supportare i comuni in questo lavoro.

### **Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

Uno dei particolari pregi contenuti nel Piano paesaggistico è la sovrapposizione in esso di una serie considerevole di stratificazioni normative che vanno dalla tutela dei suoli al piano di assetto idrogeologico, dal piano di tutela delle aree boscate al piano di protezione dei litorali e fasce di rispetto delle aree costiere, che rende perciò la sua applicazione una garanzia non solo nella prevenzione del consumo indebito del suolo, ma anche nella sicurezza da calamità naturali. Peraltro la conservazione dei caratteri storici e identitari delle nostre comunità urbane indica un'opportunità di sviluppo non solo turistica, ma anche per un graduale e responsabile ripopolamento delle comunità dell'interno.

Il PPR rappresenta un valido strumento per commisurare lo sviluppo urbano al reale trend di crescita demografico dei diversi comuni. Inoltre esso dà degli indirizzi precisi per la manutenzione edilizia e per il riuso del patrimonio edilizio esistente. È noto infatti che in Sardegna, sulla base di una recente indagine, vi siano circa 820 mila unità immobiliari, di cui circa 230 mila risultano vuote, ovvero non occupate per più di 15 giorni nell'arco di un anno. Questo dato evidenzia l'abnorme quantità di doppie case ad uso turistico che, oltre al consumo del suolo, non ha comportato per la Sardegna nessun incremento né nessuna eccellenza nell'ambito del mercato turistico. Il pieno utilizzo di questo patrimonio in disuso è ampiamente descritto e supportato dall'insieme delle discipline contenute nella pianificazione paesaggistica. Fortunatamente molti amministratori locali hanno scelto di condividere e attuare questi principi e queste idee. Pur tuttavia vi sono ancora nell'Isola forti resistenze da parte di chi sostiene che una deregulation complessiva dell'attività di trasformazione territoriale può ancora rappresentare una possibilità di generare crescita e occupazione. Gli scenari internazionali e mondiali indicano, al contrario, che le scelte fatte dal PPR già dal 2007 rappresentano, rispetto alla crisi economica mondiale generata dalle bolle speculative immobiliari, una valida anticipazione del definitivo mutamento del paradigma dello sviluppo delle società moderne.

### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Credo che conclusivamente bisogna ammettere che la Sardegna abbia bisogno di uscire da una trappola ideologica attraverso la quale si vorrebbe sostenere che se si costruisce di più e si consuma ancora territorio indefinitamente si possa garantire lavoro e sviluppo.

Purtroppo non è così ed abbiamo bisogno di non pensare più con queste semplificazioni che stanno compromettendo l'ambiente ed il territorio al punto da renderlo sempre più vulnerabile ed a rischio di calamità. La comunità internazionale già a partire dalla Convenzione europea del paesaggio tenutasi a Firenze nel 2000 ha sollecitato i paesi membri a voler improntare le proprie politiche di sviluppo alla loro sostenibilità ambientale e paesaggistica ed ad un controllo più rigoroso del consumo dei suoli. Si tratta di scommettere sulle nuove frontiere dell'umanità con un sentimento più solidale e non egoista e governare i processi pubblici secondo i criteri di sostenibilità e soprattutto di precauzione nella consapevolezza che il paesaggio e l'ambiente sono beni indisponibili dell'umanità e che dobbiamo renderli ai nostri figli possibilmente meglio di come gli abbiamo ricevuti.

**Edoardo Salzano,**

*Coordinatore del Comitato scientifico del Piano paesaggistico regionale<sup>2</sup>*

### **Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

La grande visione che aveva Renato Soru in quegli anni. Questa è la cosa più stupefacente. Aveva una idea chiara, lungimirante, assolutamente corretta di cosa significa lo sviluppo reale di un territorio, di una regione, di una società.

Mi colpì enormemente il discorso che fece per l'investitura del comitato scientifico, discorso<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Intervista rilasciata a Cagliari il 3 dicembre 2011.

<sup>3</sup> "Che cosa vorremmo ottenere con il PPR? Innanzitutto vorremmo difendere la natura, il territorio e le sue risorse, la Sardegna; la "valorizzazione" non ci interessa affatto. Vorremmo partire dalle coste, perché sono le più a rischio. Vorremmo che le coste della Sardegna esistessero ancora fra 100 anni. Vorremmo che ci fossero pezzi del territorio vergine che ci sopravvivano. Vorremmo che fosse mantenuta la diversità, perché è un valore. Vorremmo che tutto quello che è proprio della nostra Isola, tutto quello che costituisce la sua identità sia conservato. (...)" - E. Salzano Renato Soru e le coste della Sardegna, 2008 in eddyburg.it.



che ho quasi stenografato e poi ho trascritto. In quel discorso c'erano tutte le idee di fondo che se si fossero seguite, non solo in Sardegna ma anche nel resto del mondo, oggi non ci troveremmo nella situazione in cui ci troviamo.

Una idea del territorio, dell'ambiente, del paesaggio, della cultura, della natura e della storia, l'unica idea capace di dare spazio al futuro; quella è la cosa che mi ha colpito di più.

Mi ha colpito molto l'intelligenza e l'impegno di Renato Soru nella vicenda del Piano paesaggistico regionale, il fatto che abbia costituito come prima cosa un Ufficio del piano dentro l'amministrazione regionale, capace di sviluppare un enorme lavoro; che come seconda cosa abbia costruito un pool di esperti che potessero consigliarlo, dargli una mano, dare dei suggerimenti, con una forte attenzione alle diverse competenze specifiche disciplinari, senza fare attenzione a bandiere, agli schieramenti, ai distintivi.

Il lavoro è stato molto faticoso, i punti di vista erano diversi all'interno della Commissione, ma questo è stato molto utile. Un miracolo, riuscire a chiudere il Piano paesaggistico nei diciotto mesi previsti dalla Legge; è stato un peccato non riuscire ad approvare il Piano anche per le aree interne, peraltro tecnicamente già predisposto dall'Ufficio del Piano.

L'attenzione agli ambiti costieri era assolutamente inevitabile, partire dal territorio più vulnerabile, la parte più aggredita; era inevitabile che fosse così.

I sardi hanno sempre avuto timore della costa, storicamente si sono occupati poco della costa e infatti la costa è stata occupata dai pirati di oggi, dai saccheggiatori di oggi, che sono le multinazionali, le imprese di costruzioni, gli immobiliari, i politici di quarta tacca, fino al penultimo Presidente del Consiglio. Questi sono i nuovi pirati, coloro che si sono impadroniti delle coste.

Quindi era inevitabile partire dalle coste. Seguendo una strategia che era assolutamente ragionevole, Renato Soru ha fatto la scelta giusta.

Prima una grande sciabolata con la protezione, il vincolo, la moratoria assoluta ma temporanea prevista dalla Legge 8/2004, la Legge Salva coste. Quindi diciotto mesi per fare il Piano paesaggistico; diciotto mesi erano una scommessa difficilissima, ma Soru ha vinto, abbiamo vinto. Questa, secondo me, è in sintesi la storia e la ragione per cui sono molto felice di aver partecipato a questa esperienza.

Nel mio ultimo libro, "Memorie di un urbanista", le uniche esperienze positive degli ultimi decenni che ho raccontato, sono il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Foggia e il Piano paesaggistico regionale della Sardegna.

#### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

A me non ha mai convinto l'art. 15 della normativa, riguardante la disciplina transitoria del Piano. Soprattutto perché offre un ampio margine alle manipolazioni dei comuni. Sarebbe utile verificare che cosa è successo, verificare se nel 2004, 2006, 2007 le aree delle lottizzazioni fatte salve erano davvero già urbanizzate secondo le convenzioni approvate. Probabilmente ci sono altri aspetti problematici del Piano, smagliature, sbavature, ma credo che siano del tutto marginali, credo che l'impianto generale del piano regga.

Molto faticoso interpretare gli Ambiti, provo a spiegare il perché. Io credo molto nella logica della Legge Galasso e sono rimasto molto legato al ragionamento della Corte costituzionale riguardante i vincoli ricognitivi. Con le due sentenze del 1968 (la n. 55 e n. 56) la Corte dice una cosa per me molto saggia e molto corretta: il legislatore può benissimo definire gli usi e le trasformazioni consentite a tutti i beni che appartengono a una certa categoria di oggetti a "confine certo", confini logici, dove per confine ovviamente non si intende un perimetro territoriale, ma una categoria concettuale.

L'individuazione cartografica degli oggetti riferiti a quella categoria può avvenire in un secondo momento attraverso un atto amministrativo, ma intanto il vincolo c'è, ed è insito all'appartenenza di quell'oggetto a quella particolare categoria di beni. Naturalmente per far sì che la legge avesse una efficacia immediata, li ha definiti in termini geometrici (fascia costiera dei 300 metri, fasce fluviali, quote altimetriche,...), per poi procedere con la pianificazione e l'identificazione puntuale dei singoli beni.

Il Piano paesaggistico organizza la disciplina su due distinti livelli: gli Assetti con le diverse categorie di beni e componenti, contenente le prescrizioni, le direttive, gli indirizzi, ecc., e gli Ambiti di paesaggio che rinviano ad una pianificazione successiva, che tenga conto in modo migliore delle interrelazioni fra le diverse categorie di beni, ambientali, storico culturali, insediativi, che costituisce l'anello di congiunzione con le trasformazioni di tipo urbanistico, con l'uso del territorio, con le esigenze di organizzazione dell'habitat dell'uomo.

Questa è la parte più nuova del Piano, ma anche giuridicamente più debole; il PPR tiene

aperta questa parte del Piano più sperimentale e rinvia ad una fase successiva la sua pianificazione a livello di Ambito, ma ad una condizione: che la pianificazione al livello di ambito non contraddica le norme relative alle diverse categorie di beni.

Un motivo di rischio esiste non tanto nel Piano quanto nell'indebolimento dell'impianto della copianificazione; io sono fermamente convinto che la collaborazione tra enti, tra istituzioni dei diversi livelli sia indispensabile e in particolare l'interesse, la competenza e la responsabilità del paesaggio, in questo sono perfettamente d'accordo con Emilio Lussu<sup>4</sup>, sia assolutamente compito di tutte le istituzioni della Repubblica; solidalmente però, nel senso di avere la consapevolezza che ciascuna è più permeabile a interessi diversi. Il comune è una cellula fondamentale della tutela del paesaggio, ma risponde direttamente a interessi locali, che non è detto siano i più lungimiranti; non è detto che quelli dello Stato siano più lungimiranti, ma è proprio l'equilibrio fra i diversi livelli di competenza che può rappresentare la garanzia dell'interesse collettivo.

Da questo punto di vista il fatto che si sia indebolito il peso dello Stato nella co-pianificazione, sostanzialmente limitato dal Codice ai soli beni paesaggistici, secondo me è un fatto molto grave e pericoloso; questo può avere riflessi nella pianificazione degli Ambiti.

**Considera adeguate le forme di comunicazione e condivisione in merito a principi e strategie di tutela e salvaguardia paesaggistica, attivate nel corso del processo di formazione del PPR? Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità?**

Non ho una conoscenza diretta approfondita; ho partecipato ad alcune assemblee in quattro province diverse, in cui ho illustrato il Piano, ma so che ci sono state moltissime altre occasioni di incontro. Io credo che la partecipazione sia un processo di maturazione molto lento e molto lungo; credo inoltre che la definizione della Convenzione del paesaggio, "il paesaggio è una determinata parte del territorio, così com'è percepita dalle popolazioni", sia un processo non un dato raggiunto, in questo sono perfettamente d'accordo con Alberto Magnaghi: "non si dà nei territori locali una identificazione stretta fra popolazioni e luoghi: [...] "abitanti" significa abitanti "locali" ma anche nuovi, residenti stabili, ma anche temporanei, ospiti, city users, presenze multietniche, giovani, anziani, ecc."

La pianificazione non può quindi ridursi alla "semplice registrazione di una percezione data, ma un processo euristico di decodificazione e ricostruzione di significati, attraverso l'apprendimento collettivo del paesaggio come bene comune"; quindi guai se la pianificazione si basa oggi sul paesaggio così come è percepito dalla popolazione, in quanto la popolazione oggi è viziata dal fatto dell'immediatezza dell'interesse.

Da pochi anni sono nati questi movimenti per la difesa del territorio, stanno crescendo, si stanno sviluppando, ma non interessano ancora l'intera popolazione; non ho più la speranza nei partiti, nelle università, ho la speranza in questi movimenti, ma è un processo lungo e faticoso e non possiamo correre il rischio che i beni del territorio vengano degradati o dilapidati. La forza di convinzione dei Berlusconi, dei Barrack, è fortissima; hanno lavorato per far diventare egemonica una particolare ideologia per la quale lo sviluppo non è solo costruire di più, ma avere una disponibilità edificatoria più diffusa.

Questo si incontra con un aspetto dell'animo sardo; la mia impressione è che in Sardegna la popolazione, in particolare nelle aree interne, non abbia nessuna intenzione di costruire nel proprio territorio, ma guai se qualcuno gli dice tu non puoi costruire.

**Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Dipende da cosa intendiamo per sviluppo. Sviluppo è un termine terribilmente ambiguo. Per meglio dire, è adoperato in modi diversi, e assume diversi significati. È un termine relativo, che acquista un significato positivo o negativo a seconda del fenomeno cui si riferisce. È indubbiamente positivo lo sviluppo intellettuale di una persona, lo sviluppo di una amicizia, lo sviluppo del benessere; è indubbiamente negativo lo sviluppo di una malattia, lo sviluppo di una inimicizia, lo sviluppo di un conflitto. Nel linguaggio comune sviluppo ha perso il conno-

<sup>4</sup> La lettura dei verbali dell'Assemblea costituente rivela come l'esame del ruolo delle istituzioni nella tutela del paesaggio sia stato significativamente approfondito. La possibilità di istituire la tutela del paesaggio come competenza concorrente fra la Repubblica e gli altri enti locali emerge proprio da un intervento di Emilio Lussu, quando propose la sostituzione del termine "Stato" con il termine "Repubblica"; la proposta non può che leggersi alla luce delle note convinzioni di Lussu, per cui "la Repubblica si riparte in Regioni e Comuni". E. Salzano, Il significato del patrimonio culturale e del paesaggio, 2011 in eddyburg.it.

tato di termine generale per indicare il miglioramento o il peggioramento di una condizione; sviluppo oggi significa quasi esclusivamente sviluppo economico, ogni altra connotazione è scomparsa. Ma quando parliamo di sviluppo economico purtroppo siamo costretti a parlare dell'economia data, dell'economia che ha come unico scopo la produzione indefinita di merci, il massimo guadagno di chi investe.

L'economia è una cosa completamente diversa; l'economia è un efficiente rapporto tra i fini e i mezzi; i fini sono alternativi, i mezzi sono limitati. Coordinare le risorse utilizzabili con i fini che ti proponi sono economia, la concezione generale dell'economia. L'equità o iniquità di una economia si valuta dai fini ai quali l'operazione economica è volta. Se i fini sono il raggiungimento del massimo guadagno di chi ha i mezzi per intervenire, allora questa è una economia iniqua. E noi purtroppo viviamo in una economia iniqua. Uno sviluppo economico in questo contesto non può che essere uno sviluppo sbagliato e iniquo.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Io credo che oggi noi abbiamo due sole grandi risorse su cui poter sperare. Un accresciuto consenso sulla necessità di passare di nuovo dall'io al noi, che è espressione di questi movimenti; questo è un elemento decisivo, dopo la ventata neo liberista in cui tutto era ripiegato nell'individuo. Oggi, secondo me, la cosa più importante che questi movimenti esprimono, è la voglia di ricominciare a fare politica, lavorando insieme con la consapevolezza che gli interessi sono comuni e che quindi bisogna battersi insieme affinché siano soddisfatti.

La seconda cosa positiva che vedo è la rigidità di un buon assetto legislativo, di un buon ordinamento giuridico di fondo, espresso e rappresentato, tenendo conto delle componenti sociali in campo, dalla magistratura. Io vedo nel popolo e nella magistratura le due forze che possono riprendere il cammino dal fondo del degrado nel quale il neo liberismo straccione all'italiana ci ha portato. Questa è l'unica speranza che vedo.

**Giovanni Maciocco,**

*Preside della Facoltà di Architettura di Alghero e componente del Comitato scientifico del Piano paesaggistico regionale*

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Ritengo che l'aspetto più rilevante sia l'aver avuto il coraggio politico di avviare un processo di rifondazione dell'organizzazione dello spazio urbano e territoriale imperniato sulla non negoziabilità dei valori dell'ambiente e del paesaggio, in modo netto e senza sfumature. In effetti ciò che si è sempre chiesto a una classe dirigente e oggi ancora di più: una bussola politica per il progetto del nostro futuro, che non deve tremare anche quando gli interessi colpiti si ribellano. Se inteso nel suo profondo significato, il progetto ci "proietta" in un altro mondo possibile e per questo richiede uno sforzo che il senso comune ha difficoltà ad accettare e compiere perché scompagina in modo ardito ciò che è acquietato da una consuetudine priva di lungimiranza. L'importanza del PPR consiste nell'aver introdotto in un certo senso una crisi nelle immagini spaziali degli abitanti per indurre a un atteggiamento orientato d'ora innanzi alla ricostruzione del rapporto con l'ambiente in cui viviamo. Si può definire una "nuova frontiera" che il governo regionale ha indicato come prospettiva progettuale per la vita organizzata nello spazio della società regionale.

Sul piano dei contenuti di metodo operativo, un altro aspetto, che considero cruciale per gli sviluppi del piano, è il tentativo, che si è tuttavia rivelato arduo e complesso, di dare forma al confronto tra due concezioni che sono compresenti nel piano e che forse riflettono anche posizioni disciplinari differenti all'interno del Comitato scientifico: una concezione tassonomica e una progettuale. La prima, che risiede nella parte del piano dedicata alle componenti dell'assetto territoriale, è fortemente orientata sulla conservazione dell'esistente, che è anche un proposito meritorio di amplificare l'attenzione sul reale, sulla realtà che esiste. Ma per poterne affrontare operativamente la conservazione, mostra una propensione a confinare le cose, con il rischio di coltivare, al contrario, l'astrazione dalla realtà.

Estrarre gli oggetti dal loro contesto porta inevitabilmente a sottovalutare la dimensione protettiva svolta dal sistema di relazioni a cui appartengono, e nel contempo a banalizzare le forme e modalità di gestione come, ad esempio, la riproposizione di modelli tipologici astratti per gli interventi nei centri storici. La seconda concezione, della quale sono più convinto e che ha il suo riferimento negli indirizzi degli ambiti di paesaggio, ha invece una connotazione

progettuale e riguarda uno scenario di costruzione condivisa di un paesaggio da parte delle società locali. La stessa delimitazione degli ambiti è un progetto, proprio perché negli ambiti dovrebbero incontrarsi i differenti attori locali che condividono il progetto di un paesaggio. Si tratta di una prima individuazione di aree unitariamente caratterizzate in senso paesaggistico-ambientale in cui le situazioni territoriali, sulla base della loro natura e della loro storia, si prestano alla possibilità di far vivere insieme la città e l'ambiente e che, al tempo stesso, possano offrirsi ad una *renovatio urbis* in senso ambientale.

### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

L'aspetto positivo più rilevante e percepibile del PPR è certamente l'aver favorito uno spostamento di attenzione dell'opinione pubblica sulla grande questione della corrispondenza tra i destini del paesaggio e i destini della nostra regione.

Un altro elemento certamente positivo è l'investimento sui giovani per il complesso processo di costruzione tecnica del piano, che oltre a configurarsi come un fondamentale processo formativo, ha impresso a mio parere un'accelerazione decisiva sull'organizzazione sistemica dell'informazione per una moderna pianificazione urbana e territoriale orientata in senso paesaggistico e ambientale. Un aspetto problematico, che a mio parere permane, è quella che può essere considerata come una sorta di tensione ancora non risolta tra i contenuti del piano e i modi in cui possono trasformarsi in coscienza collettiva. Resta, ad esempio, ancora implicita nel processo di apprendimento sociale del piano la necessità di far vivere insieme la città e l'ambiente e le prospettive che il piano offre a un rinnovamento della città e della vita urbana in senso ambientale. La "nuova frontiera" - che ho prima richiamato - ha necessità di una bussola urbanistica differente rispetto a quella invalsa su cui si orientano gli strumenti e i processi di piano. Pur adeguando le loro normative al PPR, i piani urbanistici continuano ad assecondare la forma data della città e hanno difficoltà a incorporare i principi fondativi del PPR e quindi gli orizzonti inediti che possono aprirsi nella regione per le città e la vita urbana. Ciò rischia di far percepire una strategia separativa tra tutela e progetto che ha impedito di pensare al futuro della Sardegna come uno scenario in cui i luoghi densi di natura e di storia possano davvero diventare il centro del ragionamento delle politiche urbane e gli elementi generatori delle nuove forme delle città, le quali su questi luoghi dovranno sempre più ricentrarsi. La potenza simbolica della città come strumento di tutela del paesaggio e di salvaguardia ambientale forse non è ancora ben percepita nel PPR e questo è un aspetto critico che ha riflessi sulla possibilità che il processo di apprendimento sociale comprenda pienamente che si tratta di quella che può essere definita una "nuova leggenda" nell'organizzazione dello spazio urbano e territoriale.

### **Considera adeguate le forme di comunicazione e condivisione in merito a principi e strategie di tutela e salvaguardia paesaggistica, attivate nel corso del processo di formazione del PPR?**

È noto che il rapporto tra comunicazione e condivisione e processo di formazione del piano è una questione cruciale della pianificazione. Sappiamo anche che questo rapporto andrebbe declinato nelle differenti situazioni e per i diversi piani anche se c'è una tendenza - che non riguarda soltanto la prassi amministrativa ma anche il dibattito disciplinare - a una standardizzazione formale di questo rapporto.

Con il PPR siamo di fronte a un piano che ha a che fare con il cambiamento profondo e strutturale delle condizioni spaziali delle società insediate e che per questo ha necessità di un processo comunicativo più ricco e complesso rispetto alle modalità ricorrenti del rapporto tra Regione e Comuni. Modalità di questo tipo sono certamente necessarie in una prima fase, ma non possono essere esaustive proprio per la portata dei cambiamenti che il PPR si propone di determinare nei destini della Sardegna. La cifra temporale di questo piano, infatti, è ben diversa dagli altri strumenti di pianificazione proprio per la sua intrinseca resistenza alla negoziabilità dei valori che il PPR incarna. In questo senso, proprio poiché indica una direzione che non può essere smarrita, ha necessità di una grande opera di trascinarsi morale. Un'opera che consolidi nel tempo negli abitanti di oggi e di domani un immaginario che assuma la conservazione del paesaggio come faro di ogni nostro comportamento e che, proprio per questo, sia indifferente al cambiamento delle Amministrazioni regionali e locali. Questo richiama la necessità di favorire un processo di apprendimento sociale più aperto alla complessità delle nostre società come un progetto educativo che coinvolga nel futuro del territorio i vari soggetti che quasi sempre non hanno voce nelle scelte che disegnano ipototecandolo il loro futuro, a partire dalla scuola. Bisogna rendere tutti coscienti e partecipi, compresi i bambini, del senso profondo del progetto,

che non è un'azione risolutiva, né trasformativa, ma è essenzialmente un conferimento di tanti e diversi significati al paesaggio per porsi in consonanza con esso nella nostra contemporaneità. Per comprendere che il paesaggio non è soltanto un modo di vedere, ma un modo di vedere in relazione con la nostra esperienza dell'abitare.

Possiamo allora comprendere come la sua conservazione sia la base di una gratificazione individuale e collettiva. Questo è ciò che oggi consideriamo un bene comune, ma anche ciò che possiamo definire a tutti gli effetti il vero spazio pubblico contemporaneo. Se assumiamo come rilevanti questi aspetti, un processo di comunicazione non può far riferimento soltanto a standard procedurali, ma per essere conseguente deve – come sottolineavo prima – costruirsi come un grande processo autoformativo della società regionale. Peraltro se oggi assistiamo a una facilità di tentativi di modificazione radicale del PPR, qualche responsabilità sull'adeguatezza della comunicazione per la formazione del pensiero critico sul futuro del nostro paesaggio forse c'è. Ma direi che ciò che è stato fatto può essere considerato una prima fase e sono convinto che siamo ancora in tempo per riprendere questa strada, che è a mio parere irrinunciabile.

**Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità?**

Non vi è dubbio che sul passaggio dai principi del PPR alla forma dell'insediamento agisce l'esperienza spaziale degli abitanti, a sua volta influenzata da credenze, aspirazioni, speranze delle società locali. Da una parte è rilevante il problema dell'immagine del PPR come costruzione culturale, dall'altra quello della rappresentazione che l'abitante si crea, degli spazi in cui vive, o del significato che il paesaggio ha per il singolo o per la collettività. Questa finestra aperta sul mondo dei rapporti tra credenze, aspirazioni, desideri e percezione dello spazio spinge il progetto del territorio, la sua innovazione, a muovere dal sistema di credenze che noi utilizziamo nei comportamenti quotidiani ed essere in sintonia con questi, in consonanza con il senso comune, senza che il progetto si riduca tuttavia ad una mera replica spaziale di tali comportamenti. Agire entro i processi significa costruire regole che implicano che qualcuno soffra, il che è molto diverso dalle procedure usuali della programmazione negoziata. La sofferenza è un aspetto fondamentale del progetto perché richiede un salto rispetto alla realtà, un salto non impossibile, ma in grado di combinare elementi della realtà in modo differente e scompaginare coraggiosamente ciò che è acquietato. Sono convinto che ci sia nella società regionale una sostanziale condivisione dei principi, ma come è ovvio, soltanto quando questi principi vengono declinati localmente, essi si materializzano e possono essere elaborati dalle società locali. Mi sembra comunque che emerga con evidenza un atteggiamento positivo e una condivisione generale sul piano nel suo complesso soprattutto da parte dei piccoli comuni dell'interno, ma anche di diversi piccoli comuni costieri non ancora travolti dai processi di urbanizzazione turistica. Ma ciò che è più importante per questi comuni è una fiducia progressiva sulle possibilità di darsi una prospettiva economica che fa perno sulla conservazione del paesaggio. Questa fiducia sulla possibilità che si sia aperta una strada per uscire da una marginalità economica, da un declino che sembrava ineluttabile, per muovere verso una nuova economia legata alla natura e alla storia, credo sia l'aspetto più positivo.

Vi sono anche, all'interno di una condivisione generale, conflitti che la declinazione territoriale dei contenuti evidenzia nelle città dove sono presenti processi di periurbanizzazione. Ciò richiama i comuni ad affrontare in modo adeguato e lungimirante i complessi rapporti spaziali tra città e territori esterni, che sono da tempo fuori controllo. Sono inoltre molto evidenti le inevitabili reazioni dei grandi comuni costieri che hanno fatto della trasformazione del territorio la base della loro economia, ma in questo caso più della persuasione politica locale, saranno le dinamiche internazionali a far capire che le economie fondate sulla trasformazione dei territori sensibili non hanno alcuna prospettiva credibile. Occorre poi segnalare un elemento di forte conflittualità che è di carattere generale e che ha a che fare con la gestione del PPR in relazione ai processi amministrativi della sua attuazione. Si tratta dell'imposizione di modelli astratti di riferimento degli interventi, che peraltro derivano da approfondimenti successivi alla prima stesura del PPR. Richiamo in questo senso le mie precedenti considerazioni sulla questione dei modelli tipologici come regola generale quasi matematica da cui dedurre ogni intervento. Come sappiamo, la complessità e la diversità irriducibile delle situazioni territoriali e urbane richiede una capacità di discernimento che consideri le condizioni concrete e che sappia proprio per questo affermare le ragioni del piano. Questa è la via che può effettivamente favorire un apprendimento sociale perché negando l'astrazione e aderendo al reale educa a una progettualità conservativa del reale stesso. L'altra via, che sembra si stia percorrendo,

oltre a generare conflitti a causa di dettati che sembrano spesso incomprensibili, rischia alla lunga di arrecare un danno forse maggiore che è quello di banalizzare il PPR, minarne la credibilità e favorirne l'attaccabilità.

### **Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Su questa questione ho molto riflettuto in occasione delle mie esperienze di pianificazione di area vasta della seconda metà degli anni '90 dedicate in particolare ai piani territoriali di coordinamento provinciale. Direi che il punto di partenza è stata una considerazione sulle prospettive incerte del ruolo e delle economie di paesaggi urbani irrimediabilmente trasformati dall'inquinamento e irrecuperabili nel breve e medio periodo, come peraltro mostrano i numeri impietosi dello Schema di sviluppo dello spazio europeo, documento guida dei Ministri europei dell'assetto del territorio, riuniti a Noordwijk nel giugno del 1997.

Fuori delle aree sottoposte a maquillage dalle esigenze di marketing urbano, molte città mostrano, infatti, il loro vero volto deformato dall'eccesso dell'inquinamento. In questo orizzonte urbano sembrano forse aprirsi per gli spazi esterni alla nebulosa europea prospettive promettenti per i vasti territori della natura e della storia, come la Sardegna, prospettive nelle quali la qualità ambientale della città europea sarà sostenuta in virtù di un contesto allargato ai territori fino ad oggi considerati esterni o marginali rispetto al core urbano europeo. In un certo senso la città contemporanea può ritornare ad essere "del territorio", appartenere al territorio, vivere dal territorio, per le relazioni di interdipendenza ambientale che sono costitutive della qualità della vita urbana contemporanea. Questa prospettiva supera un concetto di territorio come luogo esclusivo dello svago e di attività marginali, per muovere verso la comprensione delle relazioni significative della natura e della storia, che sono essenziali alla vita organizzata. Ciò consentirà di considerare le economie dei beni culturali e ambientali, che hanno quindi al centro la conservazione del paesaggio, non come «economie ornamentali», ma come la base di economie strutturali del futuro della regione. Si tratta anche di un processo di profonda modificazione della sensibilità estetica, che chiede di vedere il mondo con altri occhi e orientare lo sguardo su altri luoghi e altre soggettività che "non erano al centro".

"Figure socio-territoriali", era l'espressione adottata per definire queste nuove soggettività nei piani provinciali, figure che dovevano emergere dal progetto del territorio insieme a nuove figure spaziali: in definitiva una nuova geografia dinamica di corrispondenze tra società locali e luoghi di cui prendersi cura. Queste che sembravano considerazioni prospettiche su un futuro remoto, si stanno oggi avverando. Nuove "figure socio-territoriali" sono, ad esempio, le unioni dei comuni che stanno emergendo appunto dal progetto, da quello che possiamo definire il "progetto ambientale del paesaggio", che è insito nel PPR. Unioni che si stanno formando autonomamente per trattare insieme, abbandonando campanilismi ancestrali, i problemi e le potenzialità connesse ai loro paesaggi densi di natura e di storia, quasi come ecologie territoriali - per usare il lessico della pianificazione provinciale - in cui le forme e i processi dell'ambiente concorrono a realizzare un assetto spaziale ed un'economia strutturale orientata in senso ambientale. Facendo del paesaggio ambiente il nucleo di ogni ragionamento sullo sviluppo, il PPR ha il merito propulsivo di aver favorito e accelerato questo processo che oggi si sta dispiegando con successo in tutta la Regione.

### **Ritiene che ci siano dei problemi nell'attuazione delle strategie promosse dal PPR?**

C'è indubbiamente un consistente ritardo nell'attuazione della strategia fondamentale, che è l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali al PPR. Ha molto contribuito a questo rallentamento la convinzione comune che il PPR stia subendo delle rilevanti modifiche sul versante della trasformazione. Ciò ha determinato una situazione di demotivazione per una parte dei comuni e per altri di attesa. Ma occorre dire che, anche quando non era ancora nell'aria questo tentativo di modifica, il processo di attuazione è stato lento e faticoso anche nella gestione della normativa e dei suoi riflessi nei rapporti con i comuni oltre che nelle ricadute operative nei piani. In ogni caso l'"aderenza" del PPR al territorio e alle sue differenze locali passa attraverso l'adeguamento dei piani comunali, tappa fondamentale nel processo sociale di apprendimento dei principi e dei contenuti del PPR. Senza questo decisivo passaggio, proprio per la sua distanza dal locale, il PPR rischia di perdere anche il suo valore formativo in quanto i suoi principi e contenuti non vengono da subito pienamente sperimentati e vissuti. Perciò il processo di adeguamento va considerato come una priorità assoluta da ripensare e da risolvere per dare corso attuativo alle strategie promosse dal PPR.

### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali?**

Se consideriamo gli scenari come "immagini al futuro", desiderabile o indesiderabile, credo che oggi sia difficile fare previsioni. Se invece pensiamo gli scenari come "previsioni condizionali", cioè come stati probabili che potrebbero realizzarsi assumendo certe condizioni, qualcosa possiamo dire perché possiamo associare queste previsioni alle politiche territoriali e urbane.

Una condizione irrinunciabile, che richiede una politica conseguente, è la conferma nel tempo da parte dei governi regionali di questo PPR nei suoi principi e nella sostanza delle sue regole. Ribadire nel tempo i contenuti del piano nella loro integrità - proprio perché nella prassi della pianificazione non accade quasi mai - ne rafforza il valore di lunga durata e porta progressivamente a consolidare un vero main stream per il futuro nel territorio regionale, una "geografia volontaria" del territorio sostenuta da una forte intenzionalità collettiva. Se le modifiche lo faranno diventare uno dei tanti strumenti effimeri e, alla fine, inutili, la Sardegna avrà perso l'ultima occasione per dare una prospettiva di modernità all'ambiente di vita della sua popolazione e alla sostenibilità delle sue attività.

### **Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

In un certo senso ho già risposto a questa domanda nelle varie considerazioni che ho svolto in ordine alle varie questioni. Cerco comunque di sottolineare alcuni punti, ai quali riconosco una particolare rilevanza, anche se sono tra i più complessi e difficili da affrontare.

Occorre che la Regione ripensi e riattivi le forme e le modalità del rapporto con i comuni in ordine a una priorità assoluta e urgente che è l'adeguamento dei piani al PPR, mettendone in luce i vari aspetti attraverso un processo di comunicazione pubblica efficace, anche con modi innovativi e utilizzando il più possibile la rete.

È anche necessario che i comuni per primi si rendano conto che la reinvenzione del nostro modo di vivere nel territorio e nelle città, richiamato dal PPR, deve essere un imperativo comune e uno sfondo condiviso da tutti gli abitanti. Occorre perciò una nuova mobilitazione dei comuni per il paesaggio, per favorire la crescita della consapevolezza che il paesaggio non è soltanto un modo di vedere, ma un modo di vedere in relazione profonda con la nostra esperienza dell'abitare. Vi è l'esigenza di mettere in moto un grande processo di apprendimento sociale. Le comunità di apprendimento si formano nelle scuole, nelle università, nei corsi di formazione per le attività pubbliche e private che hanno a che fare con il paesaggio ambiente, nei movimenti di opinione, nelle iniziative politiche e culturali. Questo processo di apprendimento richiede il recupero della responsabilità morale di fronte al contesto sociale e richiama ai doveri sociali anche tutti coloro che con una loro specifica competenza, attraverso la loro azione, dovrebbero cercare di fare tutto quel tanto che possono.

**Antonello Sanna,**

*Preside della Facoltà di Architettura di Cagliari e componente del Comitato scientifico del Piano paesaggistico regionale*

### **Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Direi che il PPR della Sardegna si è formato nel crogiolo di un'originale esperienza etico-politica, ispirata ad una insolita coerenza di governo. Ciò che colpiva di più in quella fase era il tentativo di portare avanti un'idea di Sardegna, un modello di sviluppo fondato su sostenibilità, cultura e identità, che attraversava le politiche settoriali. In altri termini, non ci sentivamo in un "ghetto paesaggistico", un rifugio per anime belle, mentre (come assai spesso avviene) gli atti di governo reale delle risorse avevano tutt'altro ispirazione. Al contrario, interventi nei campi più diversi convergevano nel dar corpo allo stesso disegno complessivo. Il Piano di sviluppo rurale puntava a privilegiare un'agricoltura di qualità capace di incorporare il paesaggio; i Bandi per l'edilizia sociale premiavano il recupero del patrimonio, e quindi il risparmio di suolo; le politiche turistiche puntavano sui contesti locali e sull'identità culturale.

### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Ancora oggi, il PPR della Sardegna è il solo piano paesaggistico italiano approvato (pur nella sua perdurante incompiutezza): credo che questo solo dato basti a rimarcare l'eccezionalità del suo processo di formazione. Una straordinaria determinazione del governo Soru a portare a compimento un'operazione "titanica", produrre in un solo anno il PPR della fascia costiera; una quasi altrettanto straordinaria sintonia tra tecnostutture regionali e attività

di coordinamento scientifico e progettuale hanno assicurato alla Sardegna uno strumento innovativo e capace di tracciare la direzione futura in un modo per molti aspetti irreversibile. Naturalmente, qualche prezzo è stato pagato: comunicazione e condivisione, inevitabilmente, non sono stati all'altezza della carica di novità che il Piano conteneva; non si è avuto il tempo, o non si è riusciti, a mettere a punto la complessa governance del successivo processo di pianificazione comunale. Alcuni, tra cui io, erano convinti che il PPR fosse, estremizzando un po', un'eccellente cornice, ma che la vera pianificazione paesaggistica dovessero farla i comuni. Questo non è manifestamente successo, per la complessa assimilazione culturale del sistema dei valori paesaggistici messi in campo dal PPR ed anche per la difficoltà di gestire la complicata macchina di conoscenza che fu messa in piedi per estrarne tutte le potenzialità informative. L'impresa di completare piani siffatti, alla fine, si è trasformata in una montagna sinora praticamente insormontabile per la maggior parte dei piccoli comuni (ed anche per molti dei più grandi) con le loro tecnostrutture drammaticamente sottodimensionate per quel compito.

### **Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità?**

Come ho detto, a me pare che non ci sia stato tempo e modo di aprire un confronto adeguato con le comunità locali. Un confronto vero si realizza su un progetto da condividere, e questa fase, appunto, non siamo effettivamente riusciti ad avviarla. Era questo, in effetti, uno dei compiti fondamentali dei piani comunali: portare le comunità sul terreno del progetto paesaggistico dei luoghi. Invece, consenso e dissenso si sono giocati sul "vecchio" terreno dei vincoli e/o del loro rifiuto. Su questo piano, mi pare di poter dire che la "salvaguardia del territorio intatto" è stata abbastanza recepita, paradossalmente ma non troppo, in ambito costiero, dove credo che solo pochi interessi ben identificabili abbiano organizzato l'opposizione. Più preoccupante è invece la percezione per quanto riguarda lo spazio rurale. La crisi profonda della società contadina e pastorale sembra aver lasciato un vuoto non meno profondo di identità, per cui quello spazio sembra essere diffusamente percepito come terrain vague. È come se gran parte della Sardegna interna riconosca al suo territorio solo valenze privatistiche, non attribuendogli valore culturale e di radicamento civile, e quindi rischi di considerarlo disponibile ad ogni incursione da parte di usi (specie edilizi) sottratti a quella profonda necessità e responsabilità collettiva che lo hanno costruito e gli hanno garantito, sino a tempi recenti, la sua "lunga durata".

### **Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Zygmunt Bauman ci ha insegnato che la profonda crisi che attraversiamo genera una tendenziale "irrelevanza dello spazio locale rispetto ai processi della globalizzazione"; e ci ammonisce anche che da questa crisi si esce (se si esce) con un modello di sviluppo fondato proprio sulla qualità dei luoghi, su un mix di cultura, ricerca e ambiente. Non essendo più possibile una competizione con i paesi emergenti basata sul costo del lavoro e la quantità di prodotto, è sulla qualità che occorre puntare, sull'innovazione e sulla ricerca, certo, ma anche (e indistinguibilmente) sulla capacità dei nostri prodotti di "incorporare il paesaggio".

### **Ritiene che ci siano dei problemi nell'attuazione delle strategie promosse dal PPR?**

Il PPR tratteggia, come ho appena detto, quella che a molti di noi appare come l'unica via d'uscita possibile dalla crisi. Un'alternativa, aggiungo, che coniuga cultura e identità a sviluppo sostenibile, che può riaprire il futuro a generazioni giovanili che oggi appaiono sprossessate proprio del loro futuro. Riproporre la vecchia ricetta della crescita edilizia non è solo inutile, un vicolo cieco: è anche distruttiva del futuro, è l'esatto contrario di quello che manifestamente occorre oggi, illusoria e improponibile. Anche il "piano casa", ammesso che lo si debba e si voglia mettere in campo, non dovrebbe essere altro che un grande progetto di "recupero delle periferie", un grande investimento per riparare ai formidabili guasti energetici prodotti da decenni di architetture e città "senza qualità". E si tratterebbe di investimenti ad alto valore aggiunto, anche in termini squisitamente immobiliari. Come abbiamo visto, nessuna di queste direttrici di sviluppo è scontata, non siamo affatto al riparo da drammatici arretramenti.

L'altra grande questione critica, ripeto, riguarda secondo me il territorio rurale. È nella gestione della crisi di uno spazio che è il fondamento stesso della qualità paesaggistica della Sardegna (persino più dello spazio costiero) che si giocherà la partita decisiva del terzo millennio.



**Paola Cannas,**

*Direttore generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia – RAS (2004-2008)*

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Quando nell'estate 2004 il presidente Soru, insieme alla sua Giunta, ha avviato il processo di formazione del PPR, ci si muoveva con alle spalle il vuoto normativo lasciato dai piani paesistici precedentemente annullati, una cultura del governo del territorio che aveva mantenuto le tematiche e problematiche urbanistica-ambiente-paesaggio da sempre separate tra loro, e l'assetto dei rapporti tra Amministrazione comunale e regionale nella gestione del territorio della Sardegna era connotato da una diffusa conflittualità.

Alle spalle un lungo periodo caratterizzato da un consumo del territorio eccessivo, erroneamente considerato risorsa inesauribile, avvenuto spesso in aree ed ecosistemi fragili, in zone di pericolosità e rischio idrogeologico e soprattutto a ridosso di spiagge di rara ed eccezionale bellezza. Avviare un percorso di messa a valore dei beni e delle valenze del territorio e del paesaggio sardo, presupponeva una tappa di riflessione e presa di coscienza delle caratteristiche ambientali, paesaggistiche, storiche e culturali, architettoniche, abitative, economiche e sociali. I Piani Urbanistici comunali redatti nel rispetto della L.R. n. 45/1989 erano solo 257, per la maggior parte nei piccoli comuni; gli strumenti urbanistici degli altri comuni erano programmi di fabbricazione e piani regolatori generali molto datati (risalenti anche agli anni '60 - '70), generalmente poco attenti ai valori ambientali.

La prima tappa è stata quindi quella del riordino delle conoscenze. Attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare, composto da ingegneri, architetti, giuristi, economisti, geologi, archeologi, agronomi, informatici, letterati, ecc., cui hanno partecipato dipendenti regionali, collaboratori e consulenti specialisti, con la cooperazione delle Università sarde, è stato potenziato l'Ufficio del Piano della Regione, con lo scopo di approfondire e sistematizzare le conoscenze riguardanti la natura, la storia umana, la società, l'economia del territorio sardo e le reciproche interrelazioni. Le conoscenze così riordinate, venivano rese immediatamente accessibili a tutti, attraverso il Sistema Informativo Territoriale regionale (SITR). Con il SITR, primo fra le regioni italiane, era stato costruito anche il sistema delle vedute sulla Sardegna in 3d, per permettere a chiunque, anche lontano e fuori dalla Sardegna, di poter conoscere il territorio sardo e ammirarne le sue bellezze attraverso un portale web dedicato. Il riordino delle conoscenze territoriali, urbanistiche e ambientali, doveva servire anche e soprattutto ai comuni, al loro coinvolgimento nel processo di riordino del governo del territorio perché potessero utilizzarle per aggiornare e adeguare gli strumenti urbanistici comunali verso i temi del recupero dell'identità, della qualità della vita e della valorizzazione delle proprie risorse.

I dati che emergevano dal riordino delle conoscenze però non solo confermavano le preoccupazioni iniziali sul consumo del territorio, ma avevano fotografato una situazione di emergenza e allerta. A fronte di una popolazione complessiva censita al 2001 pari a 1.631.880 unità, risultava un patrimonio abitativo costituito da 802.149 abitazioni totali, di cui 459.762 (57,31%) localizzate nei comuni costieri, e per 208.458 abitazioni vuote (26% del tot.) ben 153.065 (73,43%) risultavano essere state realizzate nei comuni costieri.

La vecchia pianificazione paesistica, fortunatamente annullata, consentiva la realizzazione di costruzioni turistiche sulle coste per complessivi 42.484.000 mc; al 2005 risultavano realizzati o in corso di ultimazione interventi per complessivi 12.918.000 mc. e presso i comuni costieri risultavano depositati progetti di ulteriori lottizzazioni per altri 11.000.000 di mc.

L'analisi storica del consumo di territorio aveva consegnato questi dati: aree complessive dei centri storici occupate al 1860 pari a 7.620 ha; aree di espansione fino al 1950 pari a 6.454 ha; aree di espansione recente pari a 22.657 ha (300% dei centri storici); aree per insediamenti turistici pari a 7.027 ha; aree per insediamenti commerciali e produttivi pari a 17.752 ha. Il consumo di territorio derivato da tutte le attività insediative passava da valori medi del 3,3%, se calcolato su tutto il territorio, a valori pari al 10% sul totale dei territori costieri. Se si considera che nei territori costieri si trovano la maggior parte delle aree sensibili dell'intera Regione (spiagge, dune, falesie, lagune, stagni, fiumi, foci fluviali, ..), l'aver quantificato che il consumo di territorio nei Comuni costieri ammontava al 300% di quelli medi, è stato il

riscontro della necessità urgente di arrestare questa tendenza distruttiva<sup>5</sup>.

La nuova fase della pianificazione paesaggistica regionale si è avviata quindi sulla spinta di una forte emergenza, legata alla crisi dei piani precedentemente in vigore, ma soprattutto alla ben più grave crisi del rapporto comunità-territorio della Sardegna.

### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

L'assunto alla base della costruzione del nuovo PPR è stato che il paesaggio – nel suo intreccio tra natura e storia, tra luoghi e popoli – fosse la principale risorsa della Sardegna e come tale, patrimonio da amministrare con saggezza e lungimiranza.

È proprio questo che il nuovo Piano paesaggistico regionale mette in gioco: il paesaggio della Sardegna come identità del territorio regionale e perno di riferimento di una nuova idea di Sardegna, di una nuova rinascita fondata appunto sull'identità del territorio. In questo senso, ambiente e storia costituiscono il punto di forza del nuovo modello di sviluppo. Anzitutto la fascia costiera non può essere considerata una striscia di territorio qualunque, identificata geometricamente (300 metri dalla battigia, 150 m nelle piccole isole, fino a un massimo di 2 Km), dove realizzare insediamenti turistici indifferenziati. Nella fascia costiera si riconosce un legame ed una delicata interdipendenza di elementi caratterizzanti l'ambiente costiero da un punto di vista climatico, fisico-ambientale, vegetazionale, faunistico ed ecosistemico. La fascia costiera è lo spazio dove i processi di relazione ambientale tra mare e territorio assumono un carattere connotativo e portante per lo sviluppo, fondamentale e strategico. La fascia costiera, dove è presente l'unicità del bene "spiaggia", è definita bene paesaggistico d'insieme e rappresenta il primo "scalino" della gradazione del vincolo. La grande variabilità di situazioni ambientali presenti nel settore costiero hanno richiesto l'adozione di criteri di individuazione differenziati lungo il perimetro dell'isola<sup>6</sup>. Altro punto di forza al quale il Piano paesaggistico regionale riconosce valore strategico per costruire il modello di sviluppo di una nuova rinascita sono i luoghi dell'identità, della memoria e della lunga durata. Il patrimonio sardo è ricchissimo di emergenze storico-culturali costituite sia da beni con caratteri di individualità, sia da insediamenti di tipo urbano o rurale diffuso che una pluralità di elementi identitari comprendono in un sistema relazionale unitario: città regie, centri rurali, centri di fondazione sabauda, città e centri di fondazione degli anni '30, villaggi minerari e industriali, aree delle saline storiche e villaggi delle bonifiche e della riforma agraria. Al fine di tutelare il paesaggio storico, il piano paesaggistico si prefigge di recuperare e mettere a valore nel medesimo spazio le relazioni sussistenti tra residenze e viabilità storica, sepolture millenarie, chiese medievali, archeologie industriali, edifici barocchi, masserie in terra cruda, in un contesto naturale vario, ora intatto ora trasformato dalla storia stessa. Il progetto di una nuova rinascita regionale, fondato sul paesaggio, è formulato sulla base di due orientamenti essenziali:

1. costruire un consenso diffuso sull'esigenza di impedire il consumo inutile del territorio come nuova filosofia strategica per il futuro", scegliendo, di "non toccare il territorio intatto"; i luoghi dell'identità e della lunga durata, naturale e storica, in quanto valori irrinunciabili e non negoziabili;

2. ricostruire e risanare i luoghi delle grandi e piccole trasformazioni in atto, recuperare il degrado che ne è conseguito sia per abbandono sia per sovra-utilizzo, tramite un approccio partecipato alla costruzione dei paesaggi locali con le nuove "regole" definite dal PPR.

Nuovi piani urbanistici comunali, quindi, adeguati a quanto stabilisce la Convenzione europea sul paesaggio, che richiama "... sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati".

A fronte di queste linee strategiche, il Piano paesaggistico promuove il governo delle trasformazioni del territorio, in forma sostenibile attraverso politiche di sistema, tenendo sullo sfondo gli ambiti di paesaggio, ricercando e assumendo obiettivi di qualità ambientale, sociale ed economica, come valori in sé, come indicatori di benessere e nel contempo come condizioni per competere nei mercati globali. La pianificazione è intesa come strumento di governo dell'insieme dei processi territoriali che non si governano esclusivamente con la pianificazione paesaggistica regionale. Si tratta quindi del primo passaggio finalizzato ad introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nei diversi livelli di pianificazione del territorio e negli atti della programmazione regionale e locale, promuovendo, nel contempo, un processo dialettico e

<sup>5</sup> Paesi come Germania e Francia impediscono il consumo dei territori come nuova filosofia strategica per il futuro.

<sup>6</sup> I criteri di delimitazione della fascia costiera adottati dal PPR si sono aggiudicati un prestigioso riconoscimento dall'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente).

integrato tra i diversi attori, in coerenza con le rispettive competenze. Occorre compiere una rivoluzione culturale e promuovere un processo di formazione e aggiornamento per tutti gli operatori del territorio ed allestire un sostegno continuo ai comuni impegnati nell'aggiornamento dei PUC. Per perseguire questi obiettivi era stato avviato un grande processo di crescita culturale, formazione e cooperazione necessario e indispensabile.

In collaborazione con le Università sarde sono stati redatti manuali per il recupero dei centri storici della Sardegna ed è stato promosso un progetto formativo (corsi ITACA) con l'obiettivo di adeguare, al livello più alto consentito dallo stato dell'arte, la competenza degli specialisti della tutela paesaggistica con riguardo alla conoscenza e agli interventi sui paesaggi che caratterizzano il territorio sardo. Nello stesso periodo sono stati promossi numerosi progetti europei di scambio di esperienze analoghe. L'ufficio del Piano regionale ha altresì avviato con numerosi comuni un percorso di collaborazione per l'aggiornamento e l'adeguamento dei PUC al PPR, al fine di costruire insieme una disciplina edilizia orientata a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, dei servizi, degli insediamenti, delle opere e infrastrutture, dell'architettura in armonia con il contesto dei diversi luoghi nei quali si opera.

#### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali?**

Durante la Giunta Soru si è operato soprattutto con progetti sperimentali di qualità in alcuni comuni campione, per promuovere lo sviluppo economico non solo attraverso il turismo estivo, ma anche quello culturale e ambientale. Sono stati promossi interventi di riqualificazione dei centri storici, destinando oltre cento milioni di euro in pochi anni per il risanamento degli edifici privati e l'acquisizione di edifici storici al patrimonio pubblico. È stata valorizzata l'unicità del patrimonio culturale sardo promuovendo il riconoscimento dell'UNESCO non solo per il sito di Barumini, ma per la rete dei Nuraghi, per le testimonianze del periodo Fenicio Punico, per la rete degli insediamenti minerari. Indubbiamente un processo di modifica di approcci sia culturali che operativi, che probabilmente non è stato comunicato come sarebbe stato necessario, ma che indubbiamente non poteva essere compiuto nei soli quattro anni di durata della Giunta Soru, e che purtroppo l'attuale governo sta pesantemente cercando di scardinare con ripetuti tentativi sin dal primo momento in cui si è insediato.

Ha cancellato l'Ufficio del Piano interrompendo il processo di collaborazione con i comuni nella formazione dei PUC, ha promosso la legge sul golf che vorrebbe riversare altri milioni di mc. sulla fascia costiera, ha promosso un piano casa che dietro una facciata di pseudo-risposta a fabbisogni abitativi, promuove la realizzazione di escrescenze e protuberanze di una edilizia brutta. In realtà così facendo può soddisfare solo le esigenze delle speculazioni edilizie che hanno già compromesso l'agro e gli ambiti costieri della Sardegna.

Ed ora dopo aver preannunciato una variante al PPR, con un grande dispiego di comunicati attraverso i principali media, si accinge a destrutturare il valore paesaggistico della fascia costiera e degli insediamenti storici, per consentire l'attacco sulle coste con nuove volumetrie edilizie. C'è da sperare che lo Stato Italiano e l'Europa li fermino, come fortunatamente è già avvenuto per la legge sul golf, e che la sensibilità comunque cresciuta nei sardi verso i temi della bellezza dell'ambiente e del paesaggio, sia capace di una ragionata opposizione a queste tendenze dannose, retrograde e superate.

#### **Paolo Scarpellini,**

*già Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Sardegna  
(dicembre 2005-dicembre 2007)*

#### **Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

La elaborazione dell'attuale Piano, tendenzialmente esteso all'intero territorio regionale (anche se per ora adottato per la sola fascia costiera), venne intrapresa a seguito dell'annullamento dei 14 Piani precedentemente esistenti, strumenti che il Consiglio di Stato ritenne inadeguati ad assicurare una efficace tutela dei riconosciuti valori di interesse pubblico. Alla fine degli anni 90 del Novecento, si era infatti sviluppato un acceso dibattito locale sulla opportunità di far decadere i vecchi Piani, che comunque avrebbero forse assicurato un livello sufficiente di salvaguardia, piuttosto che andare incontro ad un pericoloso vuoto normativo. Le Soprintendenze sostennero la censura di inefficacia avverso i Piani, sollevata da alcune associazioni ambientaliste, e la magistratura amministrativa la accolse in forma definitiva, sebbene la Regione e alcune parti sociali ne difendessero i contenuti e ne auspicassero la sopravvivenza.

### **Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

L'aspetto positivo di gran lunga più importante va assegnato alla scelta di programmare il governo del territorio, e dunque l'uso del suolo, nel prioritario rispetto dei valori culturali ed ambientali, ed in maniera unitaria ed unificante. Molto opportunamente, la Regione fin dall'inizio costituì un "ufficio di Piano", che si avvale della collaborazione e della cooperazione di tutte le Amministrazioni a vario titolo competenti in materia, mediante sistematiche consultazioni e tavoli tecnici di continuo e proficuo confronto.

Un aspetto problematico è invece rappresentato dalla possibilità, prevista dal PPR, di derogare dalle norme laddove ci sia intesa tra Regione e Comune, anche nella fase attuativa del Piano. Tale clausola può produrre infatti una indeterminatezza non compatibile con la necessaria chiarezza programmatica e con la opportuna certezza per gli operatori.

### **Considera adeguate le forme di comunicazione e condivisione in merito a principi e strategie di tutela e salvaguardia paesaggistica, attivate nel corso del processo di formazione del PPR?**

Appare ormai acquisita la consapevolezza della necessità di perseguire la massima condivisione, nella fase di formazione del PPR, tra tutte le parti che concorrono e che concorreranno alla sua attuazione. La consultazione delle amministrazioni comunali, certamente propedeutica a qualsiasi fase successiva, venne effettuata in maniera intensa e capillare, con ampia ed efficace campagna di comunicazione, ma non sempre produsse soluzioni davvero condivise, limitandosi alla illustrazione (pur analitica) dello strumento e alla registrazione (pur meticolosa) delle osservazioni. Probabilmente è mancata la fase di sintesi, nella quale per ogni Comune potesse determinarsi un assetto concertato, pur nel doveroso rispetto dei valori riconosciuti e dei criteri generali del Piano.

### **Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità?**

Molti comuni hanno percepito le norme del Piano come una imposizione, e molti operatori vi hanno ravvisato dei forti limiti alla propria potenzialità imprenditoriale. Tuttavia il lungo ed articolato processo formativo del Piano ha suscitato un diffuso interesse verso la tutela del paesaggio regionale, finalmente riconosciuto come fattore di identità e come risorsa per lo sviluppo locale, e si è creata una robusta coscienza collettiva intorno al tema della salvaguardia del territorio e del patrimonio culturale ed ambientale, quale presupposto irrinunciabile per una crescita sostenibile e durevole. L'elemento di maggiore conflittualità consiste nel contrasto e nella incompatibilità tra alcune norme del Piano con aspettative già consolidate e iniziative già intraprese, in assenza della previsione di adeguati meccanismi compensativi.

### **Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Occorre intendersi bene sul tipo di sviluppo che la Sardegna vuole perseguire, nel più generale contesto delle regioni mediterranee, ponendosi in confronto e in concorrenza con luoghi, altrettanto ricchi di storia e di cultura, ma ben più alterati dalle trasformazioni urbane e industriali. Il nostro paesaggio regionale, nelle sue svariate declinazioni, è certamente un fattore di coscienza identitaria e può essere un motore di sviluppo economico durevole e duraturo, se correttamente ed efficacemente tutelato. La Sardegna, nel panorama nazionale e mediterraneo, conserva infatti un discreto livello residuo di integrità ambientale e di rilevanza paesaggistica, che peraltro potrebbero assicurare una stabile appetibilità turistica. Questi preziosi valori superstiti debbono essere salvaguardati proprio per assicurare il mantenimento del brand territoriale e della vocazione ambientale che caratterizza la nostra Isola, assai spesso definita "selvaggia e incontaminata", ed altrimenti destinata ad un irreversibile processo di lesiva modificazione.

### **Ritiene che ci siano dei problemi nell'attuazione delle strategie promosse dal PPR?**

Il problema maggiore è rappresentato dalla potenziale continua variabilità del Piano. Dal punto di vista tecnico disciplinare, infatti, il PPR è certamente perfettibile ma è sostanzialmente un ottimo strumento di coordinamento territoriale e intersettoriale, e non dovrebbe essere oggetto di frequenti ed incisive modifiche. La strategia di governo del territorio deve essere lungimirante, costruita per un arco temporale molto lungo (anche 50 anni), onde assicurare certezza per gli operatori e per gli investimenti, anche a lungo termine.

### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali?**

Credo che il meccanismo premiante, per interventi di riassetto e restauro territoriale, possa funzionare solo a patto che le bonifiche e le miglorie vengano materialmente eseguite prima

degli ampliamenti, e purché questi siano contenuti all'interno delle aree già alterate, e non interessino le zone integre, che tali dovrebbero rimanere per i loro connotati di risorsa non riproducibile e di fattore di sviluppo durevole.

A mio parere, tuttavia, sarebbe opportuno anzitutto e preliminarmente approvare in via definitiva il PPR (ovviamente esteso all'intero territorio regionale), dopo aver assunto le necessarie intese con lo Stato, con i comuni e con le altre parti sociali ed istituzionali, e successivamente produrre atti legislativi ed amministrativi, anche di settore, che del Piano assumano orientamenti ed indirizzi, proprio per prevenire nuove contraddizioni e maggiori conflittualità.

**Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Primo: estendere il PPR all'intero territorio regionale. Secondo: verificarne la compatibilità con tutti gli interventi previsti o ammessi da ogni altro strumento di pianificazione e di programmazione, e a maggior ragione con tutti gli interventi già dotati di finanziamento, ovvero già intrapresi. Terzo: escludere nuove edificazioni in aree integre, compensando (se possibile e se necessario) eventuali interessi legittimamente costituitisi. Quarto: concertare con lo Stato, con ciascun Comune, e con le altre parti sociali ed istituzionali, un assetto condiviso e compatibile con i valori paesaggistici del territorio. Quinto: dotare il Piano di un carattere strategico stabile, anche con interventi legislativi, che lo mettano al riparo da continue modifiche.

**Giovanni Maria Campus,**

*Architetto, Assessore all'urbanistica della Città di Iglesias, già Assessore all'Urbanistica della Città di Cagliari*

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Con l'enunciato obiettivo di dare esito ai principi definiti dal Codice Urbani, ponendo mano al quadro territoriale in una prospettiva conoscitiva e metodologica, si è celebrato un ulteriore tentativo – dopo quello dei falliti PTP – di introdurre elementi di coordinamento fra le tematiche urbanistiche e quelle riassumibili nei fenomeni di rilevanza paesaggistica e ambientale, anche in riferimento alle componenti identitarie e ai modelli di riferimento locali.

**Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Alla apprezzabile accelerazione indotta nella formazione di un nuovo e più aggiornato quadro di riferimento, ha corrisposto una interrelazione estremamente superficiale e formale fra gli apparati regionali e quelli locali. Evidentemente, l'obiettivo di procedere a successive fasi di integrazione – fino alla redazione di un documento sintetico nel PUC – ha assegnato al documento iniziale il compito di mera traccia di riferimento; questo – purtroppo – avrebbe richiesto successiva maggiore flessibilità da parte degli operatori regionali, che tuttora considerano invece le disposizioni di salvaguardia come pianificazione vera e propria. Ciò lede – evidentemente – il principio di sussidiarietà e il ruolo istituzionale degli enti locali.

**Considera adeguate le forme di comunicazione e condivisione in merito ai principi e strategie di tutela e salvaguardia paesaggistica, attivate nel corso del processo di formazione del PPR?**

Assolutamente no: i cinque minuti riservati alla "consultazione" degli enti locali sono stati istituzionalmente insultanti.

**Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità?**

L'ipotesi – rimasta purtroppo tale – di dare consistenza a un quadro di valori e di eventi da assumere come riferimento fra i vari livelli di pianificazione, resta tuttora come un punto di arrivo condivisibile, in relazione alla necessaria costituzione di atti di pianificazione esplicita da sostituire ai vincoli. In realtà, invece di diminuire, la concentrazione di poteri discrezionali negli organi regionali e statali ha reso aleatoria e remota tale "certezza del diritto", sempre auspicata quanto contraddetta nei fatti. Tale pratica incertezza, è resa ancora più appariscente dal progressivo restringersi del ruolo economico della disciplina urbanistica – così come semplicemente proposta nella stessa Costituzione in relazione alle attribuzioni regionali – a vantaggio di sovra ordinati "valori" culturali, evidentemente sovrastrutturali anche se certamente fungibili economicamente attraverso rapporti di produzione del tutto diversi. Ciò esprime in pratica il riuscito azzeramento del quadro di riferimento economico, e la vanificazione di attese, sostituite da "tutele" ancora scarsamente percepite (e percettibili) come motori economici alternativi.

**Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Si tratta di relazioni molto complesse, specificamente legate alle ragioni di tipo culturale poste alla base di ogni particolare modello di tutela. In generale, come ha dimostrato storicamente la Legge delle Chiudende, l'aumento della distanza funzionale di un territorio rispetto a una comunità nel suo insieme, tende ad allentare il senso di appartenenza storico ed economico, inducendo a considerare come "altrui" gli obblighi di tutela, resi compito degli "interessati". Lo svilimento dei processi d'uso urbanisticamente tradizionali, continuamente evocati come negativi e speculativi, senza la concreta percezione di modelli d'uso sostenibili, attuali e qualificati, ma anche economicamente gratificanti e partecipabili, rende molto difficile anche la stessa enunciazione dei meccanismi normativi di tali processi, spesso da identificarsi solo come "fattibili in quanto non vietati".

**Ritiene che ci siano dei problemi nell'attuazione delle strategie promosse dal PPR?**

Certamente sì, per quanto detto.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali?**

Scarse prospettive e scarsa attitudine generale a configurare sia scenari che strumenti. Il PPR, malgrado gli enunciati, è – evidentemente – un "non piano", dato che – altrettanto evidentemente – non introduce alcuna concreta prospettiva operativa, rinviando ad altri remoti quanto incerti strumenti.

**Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Passare, in modo culturale e pratico, da una logica basata sulla illuministica quanto improbabile redazione di un catalogo di cose alterabili o non alterabili e di presunte "regole" imperative e a priori, alla definizione operativa di un numero significativo di obiettivi perseguibili, in quanto condivisibili, sostenibili ed economicamente praticabili in specifiche condizioni. Inserire in norma l'urgenza della quantificazione di un bilancio economico delle risorse e dei processi nei quali esse si configurino come fattori, sostituendo la cultura del progetto positivamente attuabile a quella del rigetto per incapacità di percezione ex ante e valutazione ex post. In breve, abbandonare il verbo "potere" (fare), a vantaggio del verbo "dovere" (fare); ancora più in breve: "fare".

**Alessio Satta,**

*Direttore generale agenzia Conservatoria delle Coste della Regione autonoma della Sardegna*

**Quali sono gli aspetti che hanno caratterizzato maggiormente il processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Il processo di formazione della pianificazione regionale è iniziato nel 1993 attraverso il PTP fino a giungere a pieno compimento nel 2006 con il PPR. In entrambi i piani si è proceduto alla redazione di strumenti per regolare la trasformazione riconoscendo che la straordinaria qualità ambientale della Sardegna, nonostante importanti esempi di consumo e degrado del territorio, conservava ancora vaste aree ad alta naturalità. Tra gli aspetti che hanno caratterizzato il processo di formazione del PPR è interessante mettere l'accento sull'evoluzione culturale che ha portato il legislatore a concentrare la massima attenzione sul tema degli ambiti costieri. Il processo di trasformazione dei paesaggi costieri sardi dal dopoguerra al 2004 (L.R. n. 8 del 25 novembre 2004) è stato caratterizzato dalla mancanza di coordinamento e omogeneità. Inoltre l'attenzione primaria verso gli interessi locali ha impedito una visione organica di compatibilità ambientale e urbanistica. Tale processo ha spinto doverosamente il legislatore a dotarsi di regole quali il PPR e di un organismo come l'agenzia Conservatoria delle Coste finalizzato alla conservazione del patrimonio costiero.

Il concetto presente nel PPR e nella legge istitutiva della Conservatoria delle Coste di "aree costiere" intese come ecosistemi naturali dimostra che l'articolazione e la differenziazione degli elementi costitutivi sono quelli che garantiscono la maggiore sostenibilità e durata. Una seria politica di tutela, valorizzazione e gestione integrata degli habitat e degli ecosistemi, rappresenta anche la consapevolezza che si tratta di un bene strategico fondamentale per il futuro della Sardegna.

**Quali sono gli aspetti positivi e negativi che rileva nel processo di formazione del Piano paesaggistico regionale?**

Tra gli aspetti positivi che hanno determinato il processo di formazione del PPR vi è senza alcun dubbio la creazione dell'agenzia tecnico-operativa regionale Conservatoria delle Coste

quale strumento di supporto alle politiche del PPR. Il ruolo interpretato dalla Conservatoria delle Coste, sin dalla sua piena operatività avvenuta nel 2009, è stato soprattutto quello di fornire strumenti alle amministrazioni locali per accrescere la coscienza del valore complessivo della biodiversità e dell'interesse generale che le rivestono anche nell'ottica di uno sviluppo sociale ed economico durabile. Missione della Conservatoria delle Coste è completare l'azione di protezione degli strumenti di programmazione e di regolamentazione svolgendo compiti di gestione integrata di quelle aree costiere di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale. Come specificato dall'Art. 2 del suo Statuto, le finalità istituzionali dell'Agenzia sono quelle di salvaguardia, tutela e valorizzazione degli ecosistemi costieri e di gestione integrata delle aree costiere di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale, di proprietà regionale o poste a sua disposizione da parte di soggetti pubblici o privati.

**Considera adeguate le forme di comunicazione e condivisione in merito a principi e strategie di tutela e salvaguardia paesaggistica, attivate nel corso del processo di formazione del PPR?**

La strategia di comunicazione e condivisione dei principi di tutela e salvaguardia del paesaggio si è rivelato indubbiamente uno dei maggiori punti di debolezza della formazione PPR. Trasformare il principio della tutela della fascia costiera patrimonio comune dei sardi ha rappresentato e rappresenta ancora l'unica opportunità per contenere le spinte al consumo di aree costiere per fini industriali e residenziali determinate, queste ultime, dalla sempre più crescente pressione turistica ed insediativa a scapito di una riqualificazione e valorizzazione dei centri urbani. Sarebbe ugualmente riduttivo pensare alla pianificazione della fascia costiera incentrata su tali principi di tutela e salvaguardia senza proporre un modello di sviluppo economico alternativo. La mancanza di una comunicazione chiara ed efficace sulla possibilità di un altro modello di sviluppo ha generato uno dei più importanti fraintendimenti dell'azione di formazione del PPR. Quali sono a suo parere gli aspetti del PPR maggiormente condivisi da parte della società locale o oggetto di maggiore conflittualità? In questo eterno conflitto tra conservazione e sviluppo economico si annida la contraddizione del pensiero individualistico della società sarda e dei pochi contro i molti. Concettualmente ogni cittadino sardo è favorevole alla conservazione e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente costiero. Ma allora cosa ha portato ad una conflittualità così accesa da dividere l'intera isola in fazioni pro conservazione e pro trasformazione delle aree costiere? L'impressione confermata dai tanti fatti di cronaca è che il vero unico conflitto è rappresentato da interessi individuali di alcune oligarchie nostrane (o esterne all'isola) capaci di condizionare fortemente l'opinione pubblica anche attraverso il controllo di una comunicazione che utilizza i media con grande spregiudicatezza. Quanti cittadini sardi hanno la possibilità di costruirsi una villa all'interno dei 300metri o dei 2km della costa? Quanti posti di lavoro vengono creati con la trasformazione di centinaia di ettari di costa dedicati alla costruzione di seconde case? Il vero paradosso è la dialettica tra una strategia di lungo termine: la conservazione della risorsa costiera quale fattore strategico di attrattività della Sardegna ed una di breve termine: l'economia edilizia che trasforma il territorio costiero in maniera irreversibile e garantisce salari per durate a volte inferiori ai 12 mesi. Ma una visione di lungo termine necessita anche di risposte di breve termine capaci di garantire il benessere socio-economico e queste risposte devono essere fornite contestualmente o addirittura ex-ante il processo di tutela per rendere lo stesso efficace.

**Quale relazione pensa che ci sia fra tutela e salvaguardia del paesaggio e sviluppo socio-economico?**

Il paesaggio costiero deve essere preservato nella sua integrità naturale al fine di non comprometterne il suo valore unico la cui perdita sarebbe irreversibile. Il sistema costiero, non è composto unicamente da "tratti" di territorio con destinazione esclusiva per la balneazione e lo svago estivo, bensì da aree di grande pregio ambientale e culturale il cui confine si estende oltre il passaggio tra la terra ed il mare fin nei fondali marini della piattaforma continentale antistante. In tali ecosistemi, esiste un'elevata concentrazione di biodiversità, che riguarda le specie vegetali ed animali ed i loro habitat. Qualunque modifica del paesaggio e dell'ambiente costiero sardo comporta una riduzione vertiginosa del suo valore in termini di risorse naturali ed economiche. L'ecosistema costiero, se integro nei suoi caratteri di naturalità, ha una forza d'attrazione sempre maggiore proprio nel momento in cui gran parte delle coste mediterranee hanno perso tali caratteristiche e questo valore tende ad aumentare considerevolmente nel tempo, in quanto una massa sempre maggiore di persone avrà predilezione per visitare i luoghi ad alta naturalità. Il paesaggio, bene immateriale unitario che risulta dal concorso di aspetti talora molto diversi e distanti, è un bene tutelato dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato su cui si basa il PPR, ed ha valore in quanto tale, che non può essere scomposto nei suoi elementi pena la perdita del bene stesso, sia che si tratti di paesaggi naturali, seminaturali o antropici. Il

ruolo interpretato dalla Conservatoria delle Coste, sin dalla sua piena operatività avvenuta nel 2009, è stato soprattutto quello di fornire strumenti alle amministrazioni locali per accrescere la coscienza del valore complessivo della tutela della biodiversità e della valorizzazione degli ecosistemi costieri e dell'interesse generale che rivestono anche nell'ottica di uno sviluppo sociale ed economico durabile. Se prendiamo l'esempio della Corsica dove migliaia di turisti soggiornano nei paesi in collina e da quelle zone poi raggiungono ogni giorno le spiagge ci accorgiamo che la scelta strategica è basata sul concetto che la domanda turistica predilige passare le vacanze in veri centri abitati, non in edifici artefatti uguali a loro stessi in tutte le coste del mediterraneo dalla Spagna alla Turchia. Come riporta una ricerca IPSOS del 2011 ben 6 italiani su 10 si dicono disposti a spendere qualcosa in più pur di trascorrere le vacanze in luoghi caratterizzati da una elevata qualità del paesaggio e dell'ambiente, un sistema di riciclaggio dei rifiuti efficienti, incentivi all'utilizzo di energie rinnovabili, mezzi di trasporto pubblico ecologici e accurata pulizia di spiagge. È esattamente da questo dato che occorre partire per creare un modello di sviluppo socio-economico alternativo capace di rendere la Sardegna competitiva nella sfida del mercato turistico del Mediterraneo.

### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali?**

L'ipotesi di nuove Norme tecniche di attuazione del PPR, che sembrano prevedere la scomparsa di un principio fondamentale del Piano vigente, ovvero: l'individuazione della fascia costiera come "bene paesaggistico d'insieme" che nelle precedenti norme, all'art. 19, era "considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, che necessita di pianificazione e gestione integrata" rappresenta un deciso passo indietro rispetto al contesto europeo ed internazionale che con l'approvazione del Protocollo internazionale della gestione integrata delle aree costiere (ICZM Protocol) ribadisce l'importanza di considerare la zona costiera in maniera unitaria ed integrata. La Conservatoria delle Coste rappresenta in questo senso la prima agenzia regionale del mediterraneo ispirata dai principi della gestione integrata delle aree costiere contenuti nel protocollo ICZM.

### **Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Uno dei concetti più importanti alla base di una revisione del PPR è la definizione di fascia costiera. La fascia costiera può essere suddivisa in vario modo, in base agli aspetti vegetazionali o in base ad altri criteri scientifici. Nella legislazione italiana, la delimitazione del demanio marittimo, non definisce la fascia litoranea, ma considera quasi esclusivamente la linea della battigia e di spiaggia che sono limiti in continua evoluzione. Delimitare le coste ai fini di un'efficace tutela non può essere fatto con criteri geometrico-spaziali. La conferma del limite dei 300 m della Legge n. 431/1986 (Galasso), nel D. Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e ambientali) e nemmeno l'estensione ai 2.000 metri della L.R. n. 8/2004, pur con un salto quantitativo e qualitativo, non possono costituire un elemento definitivo nella caratterizzazione e delimitazione della fascia costiera su basi naturalistiche ed ecologiche. Occorre avere ancora più lontano di quanto si sia spinta la L.R. n. 8/2004 tenendo conto dei processi ecologici, che hanno tempi e ritmi di lungo periodo, che nulla hanno a che vedere con le contingenze politico-amministrative. Aree costiere di notevole valenza ambientale e paesaggistica si estendono a volte per diversi chilometri oltre la battigia sia verso mare che verso terra, mentre in altri casi, attività economiche consolidate come la pesca, l'agricoltura e la pastorizia si svolgono in prossimità di sistemi dunali, aree umide, stagni e lagune. Per tutte queste ragioni, la conservazione delle coste significa occuparsi con una visione sistemica di territori più o meno estesi e collegati tra loro da una o più relazioni nello spazio e nel tempo. Allo stesso tempo è fondamentale tenere fermi i principi ispiratori del PPR attraverso un approccio che interpreta la fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme e che allontanandosi dal mero "vincolo paesaggistico" all'edificazione, sia capace di dare priorità all'esigenza di progettare il territorio tenendo conto delle complesse dinamiche ecologiche e antropiche che investono il paesaggio e l'ambiente delle nostre coste quale risorsa primaria per lo sviluppo del turismo e dell'economia della nostra Isola. Questa considerazione diventa addirittura imperativa quando ampi tratti della fascia costiera della Sardegna sono interessati agli impatti dei cambiamenti climatici come l'innalzamento del livello medio del mare, l'erosione costiera e l'intrusione salina. In questo contesto occorre rinforzare gli strumenti tecnico-attuativi come la Conservatoria delle Coste capaci di fornire risposte alternative e concrete allo sviluppo come il riutilizzo dell'enorme patrimonio regionale in ambito costiero: l'isola dell'Asinara, i sistemi di difesa costiera, i fari e le postazioni semaforiche, il patrimonio minerario, ecc.

Questo enorme patrimonio rappresenta una ricchezza esclusiva della Sardegna diventando allo stesso tempo suo principale asset, reale ed intangibile, nella competizione con le altre regioni dello spazio euro-mediterraneo.



GRUPPO  
SINA



# Ingegneria del controllo

SINA - Prima, durante e dopo:  
un "global service" per infrastrutture  
sicure e compatibili con l'ambiente.

SINECO - Monitoraggi e  
programmi di manutenzione  
per orientare le scelte di  
investimento.

[www.grupposina.it](http://www.grupposina.it)

"Autostrada dei Fiori" – Foto L. Ferrari





ph.Gianni Alvito - TERAVIDA

Falesia del promontorio del monte Sant'Elia, Cagliari.

## 4. L'attuazione del Piano paesaggistico regionale (2006-2011)

di **Paolo Bagliani\***, **Paolo Falqui\*\***

\*Ingegnere, Criteria Srl

\*\*Architetto, Criteria Srl

L'approvazione da parte della Giunta regionale della Sardegna del Piano paesaggistico regionale, redatto in riferimento alla nuova disciplina paesaggistica introdotta dal Codice Urbani, ha avviato una complessa, articolata, spesso faticosa, fase di attuazione degli obiettivi e delle strategie di tutela e salvaguardia attiva del paesaggio regionale della Sardegna.

La strategia del Piano prevede l'attivazione di una pluralità di strumenti di attuazione operativa, quali gli strumenti di pianificazione comunale e provinciale, i Piani delle Aree protette, le intese tra Regione, Province e Comuni, programmi e progetti di riqualificazione e salvaguardia delle risorse paesaggistiche regionali.

In questo quadro la pianificazione urbanistica comunale rappresenta il principale strumento di attuazione delle politiche, delle strategie e degli obiettivi del Piano paesaggistico regionale. Tuttavia a oltre cinque anni dall'approvazione del PPR i Comuni stentano a perfezionare e concludere l'iter di formazione e approvazione dei Piani urbanistici comunali in adeguamento al PPR ed anche le province scontano un ritardo nell'adeguamento dei Piani provinciali.

L'incertezza interpretativa della normativa e delle procedure di adeguamento al PPR ed al Piano di assetto idrogeologico, i nuovi adempimenti connessi alla Valutazione ambientale strategica, l'attesa di annunciati provvedimenti di adeguamento e revisione della normativa paesaggistica, hanno ulteriormente rallentato il processo di aggiornamento della strumentazione urbanistica. Inoltre, l'attuale quadro normativo in materia urbanistica, mostra da tempo evidenti segni di arretratezza e inadeguatezza rispetto alle esigenze di riqualificazione urbana e salvaguardia e tutela attiva del patrimonio paesaggistico regionale.

Contestualmente la Regione Sardegna ha promosso diverse iniziative per favorire l'attuazione degli indirizzi operativi del PPR attraverso interventi volti a sensibilizzare le comunità locali e sperimentare pratiche innovative per la riqualificazione del paesaggio regionale.

#### **4.a. Strategie e strumenti di attuazione del Piano paesaggistico regionale**

Il Piano paesaggistico regionale rappresenta il principale strumento della pianificazione territoriale regionale. Volto ad assicurare la tutela e la valorizzazione del paesaggio del territorio regionale, il PPR si pone come quadro di riferimento e coordinamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale.

I principi di riferimento del PPR, assunti a base delle azioni da attuare per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica, costituiscono il quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, fondato su un rapporto equilibrato tra bisogni sociali, attività economica e ambiente.

I dispositivi generali su cui è impostata la strategia di attuazione ed efficacia del Piano paesaggistico regionale, sono l'Assetto territoriale e gli Ambiti di paesaggio. L'Assetto territoriale, attraverso l'individuazione dei beni paesaggistici, dei beni identitari e delle componenti di paesaggio e la definizione della relativa disciplina di tutela e salvaguardia. Gli Ambiti di paesaggio, attraverso la definizione di indirizzi progettuali e di coordinamento per le azioni di conservazione, recupero o trasformazione, riguardanti specifici contesti territoriali.

Il Piano paesaggistico regionale contiene le seguenti tipologie di previsioni, rivolte ai diversi strumenti di attuazione del piano:

- indirizzi;
- prescrizioni;
- misure di conoscenza;
- misure di conservazione;
- criteri di gestione e trasformazione;
- azioni di recupero e riqualificazione;

Tali previsioni trovano attuazione attraverso una pluralità di strumenti:

- la pianificazione comunale;
- la pianificazione provinciale;
- i piani delle Aree protette;
- le intese tra Regione, Province e Comuni interessati.

Alla pianificazione di livello comunale, sia generale che attuativa, il PPR affida un ruolo centrale nella strategia di attuazione delle previsioni e degli obiettivi di tutela, salvaguardia e gestione del patrimonio paesaggistico regionale. Il PPR conferisce contenuti di valenza paesaggistica ai Piani urbanistici comunali, i quali, attraverso il riconoscimento dei caratteri connotativi specifici e l'individuazione dei beni paesaggistici del territorio, hanno il principale compito di tradurre obiettivi, indirizzi e prescrizioni del PPR in concrete azioni di tutela, salvaguardia e gestione delle risorse paesaggistiche, identificando gli interventi di riqualificazione e trasformazione compatibili con le esigenze di salvaguardia e tutela del paesaggio.

Ai Piani particolareggiati dei centri storici ed ai Piani di riqualificazione dei centri di antica e prima formazione il PPR affida il compito di riconoscere, salvaguardare, recuperare e valorizzare i caratteri originari ed identitari dell'abitato e degli elementi che rivestono particolare interesse storico ed architettonico. I piani particolareggiati devono inoltre promuovere il decoro dello spazio pubblico urbano e la riqualificazione degli elementi incongrui, definendo specifiche indicazioni tipologico costruttive per gli interventi di trasformazione e di nuova costruzione.

I Piani di riqualificazione, previsti dall'art. 90 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPR, sono invece strumenti di attuazione del Piano urbanistico comunale per le zone turistiche costiere, finalizzati alla riqualificazione architettonica, urbanistica, ambientale e paesaggistica degli insediamenti turistico ricettivi e turistico residenziali e per la qualificazione dei servizi esistenti.

Il PPR conferisce contenuti paesaggistici alla pianificazione di livello provinciale, cui affida la definizione di strategie di coordinamento dei diversi livelli di pianificazione,

attraverso la precisazione degli Ambiti di paesaggio di rilievo sovracomunale e la promozione della riqualificazione e valorizzazione dei paesaggi. Attraverso l'identificazione di contesti paesaggistici complessi di valenza sovralocale, la pianificazione provinciale è chiamata inoltre a definire modalità di pianificazione cooperativa e strategie di coordinamento fra più Comuni.

Gli strumenti di pianificazione e gestione delle Aree naturali protette, riguardanti aree parco, riserve, oasi, monumenti naturali, sono comunque soggetti all'adeguamento al Piano paesaggistico regionale come previsto dall'articolo 145, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le intese tra Regione, Province e Comuni sono orientate alla definizione di azioni strategiche preordinate a disciplinare le trasformazioni ed il recupero urbanistico del territorio e ad indirizzare gli interventi ammissibili verso obiettivi di qualità paesaggistica basati sul riconoscimento delle valenze storico culturali, ambientali e percettive dei luoghi. Il raggiungimento dell'intesa può rappresentare una condizione necessaria per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle nuove prescrizioni del PPR. Fino all'approvazione degli strumenti urbanistici comunali in adeguamento paesaggistico, l'intesa costituisce inoltre presupposto indispensabile per la realizzazione di alcune tipologie di intervento, localizzate all'interno degli Ambiti di paesaggio.

Il quadro delle azioni strategiche, previsto dall'art. 7 della normativa di attuazione del PPR, ha la finalità di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica, per la conservazione, tutela, mantenimento, miglioramento o ripristino dei valori riconosciuti all'interno degli Ambiti di paesaggio, attraverso le seguenti categorie di intervento:

- *conservazione, che comprende il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie, nonché gli interventi finalizzati al miglioramento strutturale e funzionale delle componenti di paesaggio;*
- *trasformazione ambientale, agroforestale, urbanistica ed edilizia subordinata alla verifica della loro compatibilità e in armonia con i valori paesaggistici riconosciuti;*
- *recupero, ricostruzione e rinaturalizzazione volta a reintegrare i valori paesaggistici preesistenti ovvero ad attuare nuovi valori paesaggistici, compatibili con le finalità del PPR.*

Recentemente il Capo II della Legge regionale 23 ottobre 2009, n. 41, ha previsto specifiche norme in materia di pianificazione paesaggistica. L'art. 12 è volto alla promozione di programmi, piani e progetti di valenza strategica per lo sviluppo del territorio in un'ottica di sostenibilità ambientale e paesaggistica, individuati e attivati dalla Regione, dalle province e dai comuni interessati. Tali interventi operativi di valenza strategica, attivati anche con il concorso di altri soggetti pubblici e privati, devono poter incidere significativamente sul sistema economico-sociale, sull'organizzazione del territorio e sulla valorizzazione paesaggistico-ambientale e possono comprendere operazioni di riassetto e riqualificazione paesaggistica, architettonica, urbanistica ed ecologico ambientale degli insediamenti.

La strategia di attuazione del Piano paesaggistico regionale è ulteriormente implementata da una pluralità di programmi e iniziative volte a sensibilizzare le comunità locali, sperimentare pratiche innovative per la riqualificazione del paesaggio e favorire l'attuazione degli indirizzi operativi del PPR.

#### **4.b. L'adeguamento della pianificazione urbanistica comunale e provinciale al PPR**

L'approvazione da parte della Regione Sardegna del Piano paesaggistico regionale (PPR), redatto in riferimento alla nuova disciplina paesaggistica introdotta dal Codice Urbani (D. Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42 e ss. mm. e ii.), ha avviato in Sardegna un complesso e articolato processo di adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale di competenza comunale e provinciale.



Comune di Stintino, Piano urbanistico comunale in adeguamento al PPR (in corso di approvazione). Tav. 5.3-Progetti speciali: La Pelosa.





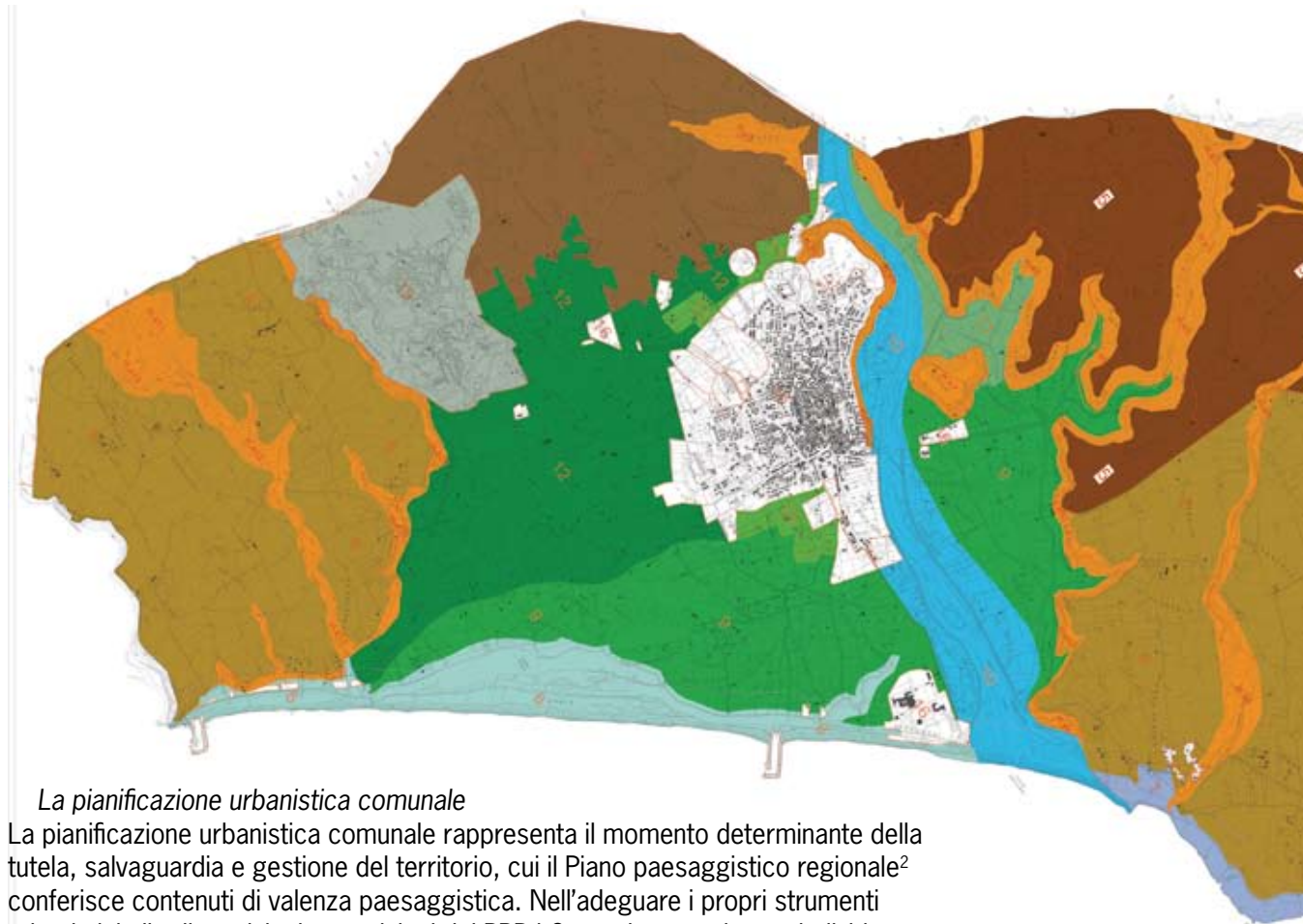
Insediamiento minerario di Buggerru (CI) disposto lungo il compluvio di monte Malfidano e Cuccuru Trebini.  
(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).

Comune di Posada, Stralcio del PUC in adeguamento al PPR e al PAI (Piano vigente).



Il Piano urbanistico comunale rappresenta il principale strumento di attuazione delle politiche, strategie e obiettivi del Piano paesaggistico regionale. I comuni, il cui territorio ricade interamente negli ambiti di paesaggio costiero, devono adeguare i propri Piani urbanistici alle disposizioni, previsioni e prescrizioni del Piano paesaggistico regionale, entro dodici mesi dalla data della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna (art. 107, NTA PPR), mentre le province entro sei mesi. Al fine di sperimentare e definire procedure e metodologie di aggiornamento e revisione degli strumenti urbanistici, la Regione, il Ministero dei beni culturali e le province hanno sottoscritto con 36 Comuni della Sardegna un Protocollo di intesa, finalizzato inoltre alla condivisione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica. Tuttavia a oltre cinque anni dalla approvazione e pubblicazione del Piano paesaggistico regionale solo una decina di comuni ha perfezionato l'iter di formazione, valutazione e approvazione del PUC in adeguamento al PPR e solo due Province hanno approvato il Piano urbanistico provinciale/Piano territoriale di coordinamento (PUP/PTC), o loro varianti, in adeguamento al PPR<sup>1</sup>, e sono in attesa del rilascio del provvedimento relativo alla verifica di coerenza da parte della Direzione generale per l'urbanistica. Va osservato che le linee guida per l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali al PPR e al PAI, redatte dalla Regione Sardegna e aventi la funzione di fornire una cornice di riferimento per l'elaborazione dei PUC, sono tuttora incomplete. Sono infatti previste distinte fasi riguardanti aspetti determinanti del processo di formazione del Piano, ma solo la *Fase 1 - Il riordino delle conoscenze* è disponibile dal febbraio 2007 nel sito regionale, nella stesura in bozza. Le ulteriori fasi previste, riguardanti *Fase 2 - Il riconoscimento dei paesaggi*, *Fase 3 - La domanda* e *Fase 4 - Le regole per la redazione dei PUC*, risultano tuttora in corso di elaborazione. Mentre per la pianificazione provinciale, le cui funzioni e ambiti di competenza sono definiti fin dalla emanazione della L.R. n. 45/1989, non sono disponibili decreti di attuazione, direttive o linee guida di riferimento.

<sup>1</sup> La Provincia del Medio Campidano ha redatto il PUP/PTC in adeguamento paesaggistico, per il quale risulta imminente l'emanazione del provvedimento relativo alla verifica di coerenza, mentre la Provincia di Cagliari ha elaborato e approvato una variante stralcio in adeguamento paesaggistico, estesa unicamente all'ambito costiero (primo ambito omogeneo del PPR), attualmente in fase di istruttoria presso la Direzione generale per l'urbanistica, in attesa di procedere alla revisione generale del PUP/PTC estesa all'intero territorio provinciale.



### La pianificazione urbanistica comunale

La pianificazione urbanistica comunale rappresenta il momento determinante della tutela, salvaguardia e gestione del territorio, cui il Piano paesaggistico regionale<sup>2</sup> conferisce contenuti di valenza paesaggistica. Nell'adeguare i propri strumenti urbanistici alle disposizioni e previsioni del PPR i Comuni provvedono a individuare i caratteri connotativi della propria identità e delle peculiarità paesaggistiche, analizzando le interazioni tra gli aspetti storico-culturali, dell'ambiente naturale e antropizzato, promuovendone il mantenimento e la valorizzazione.

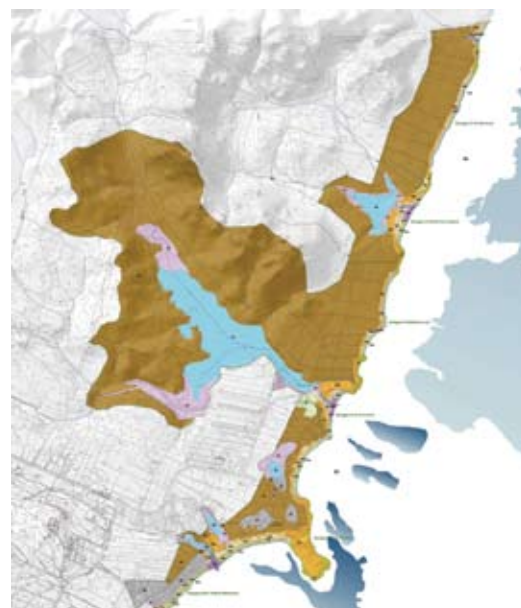
I Comuni procedono alla puntuale identificazione cartografica degli elementi dell'assetto insediativo, delle componenti di paesaggio, dei beni paesaggistici e dei beni identitari presenti nel proprio territorio, sulla base della "tipizzazione" del PPR ed ai sensi dell'art. 134 D. Lgs. n. 42/2004 e dell'art. 9 del PPR. L'attività di identificazione puntuale dei beni paesaggistici avviene anche con la collaborazione dei competenti organi del Ministero per i beni e le attività culturali-MIBAC.

Gli strumenti urbanistici comunali hanno il compito di individuare i fattori di rischio e gli elementi di vulnerabilità del paesaggio e stabilire le modalità per la valorizzazione ambientale e paesaggistica del proprio territorio in conformità alle previsioni del PPR. La normativa paesaggistica contiene inoltre indirizzi, prescrizioni, criteri di gestione, riqualificazione e trasformazione che devono indirizzare il processo di pianificazione comunale in adeguamento al PPR, illustrati all'interno della disciplina relativa all'assetto ambientale, storico culturale e insediativo.

Le trasformazioni urbanistiche e le condizioni di assetto generale del territorio devono essere orientate in considerazione dei valori paesaggistici riconosciuti nel territorio comunale e delle condizioni di pericolosità idrogeologica, identificate attraverso specifiche procedure di adeguamento al Piano di assetto idrogeologico (PAI). Con il recepimento della Direttiva 2001/42/CE, il processo di revisione e aggiornamento della pianificazione urbanistica comunale

Comune di Orosei, Stralcio del PUC in adeguamento al PPR e al PAI (in corso di approvazione definitiva).

Comune di Orosei, Stralcio del Piano di utilizzo dei Litorali allegato al PUC in adeguamento al PPR e al PAI (in corso di approvazione definitiva).



<sup>2</sup> Vedi in particolare l'art. 106 della Normativa di attuazione.





Studi per l'adeguamento del PUC di Villasimius al PPR e al PAI: Sistemi territoriali e componenti elementari: Promontorio di Capo Carbonara.

Proposta di Piano urbanistico provinciale/Piano territoriale di coordinamento di Carbonia Iglesias in adeguamento al PPR: Ambiti di paesaggio di rilievo sovralocale-Anfiteatro del Sulcis.



è oggi accompagnato dalla procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS); le direttive regionali in materia di VAS hanno assunto i principi del PPR fra gli obiettivi di sostenibilità ambientale, cui riferire specifiche fasi di orientamento e valutazione delle proposte di pianificazione contenute nei PUC. La pianificazione di livello comunale deve quindi concorrere a realizzare uno sviluppo sostenibile, limitando il consumo delle risorse e la pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, prevedendo contestualmente la realizzazione di interventi di riequilibrio e di mitigazione degli impatti presenti e potenziali.

L'identificazione della struttura paesaggistica del territorio e dei caratteri connotativi dell'identità e delle peculiarità paesaggistiche, analizzate sulla base delle interazioni fra caratteri storico-culturali, ambiente naturale e organizzazione dell'insediamento, è stata affrontata da alcuni Comuni attraverso specifiche rappresentazioni territoriali di indirizzo strutturale strategico e indirizzo progettuale. Gli Ambiti di paesaggio sono stati sviluppati e precisati alla scala locale, attraverso l'identificazione di sub-ambiti rappresentativi della struttura paesaggistica del territorio, capaci di orientare gli obiettivi e le strategie del piano in un'ottica di "compatibilità" e "coerenza" con i valori paesaggistici riconosciuti.

#### *La pianificazione urbanistica provinciale*

La riorganizzazione degli ambiti amministrativi provinciali e l'approvazione del Piano paesaggistico regionale rappresentano le premesse per l'avvio del processo di aggiornamento e revisione della pianificazione provinciale in Sardegna. La prima stagione di pianificazione provinciale era stata avviata in Sardegna nel novembre 1996, a seguito della stipula del Protocollo d'intesa tra la Regione Sardegna e le quattro province sarde, ed aveva trovato attuazione attraverso la costituzione degli Uffici del Piano e la conseguente formazione e approvazione dei PUP/PTC.

Il Piano paesaggistico regionale, all'art. 106 (NTA), stabilisce che "entro sei mesi dalla pubblicazione nel BURAS del PPR, le Province" devono adeguare "i propri piani urbanistici alle sue disposizioni, previsioni, e prescrizioni, al fine di conferire contenuti paesaggistici alla pianificazione provinciale". L'adeguamento riguarda in questa fase unicamente il primo ambito omogeneo del PPR, l'area costiera.

L'iter di aggiornamento dei Piani urbanistici provinciali in adeguamento alle disposizioni del PPR si è avviato con la stipula del Protocollo di Intesa tra RAS e Province, in data 27 ottobre 2006, nel quale si stabiliscono le azioni di coordinamento delle attività di pianificazione. L'art. 106 della normativa del PPR delinea le modalità e contenuti della pianificazione urbanistica provinciale in adeguamento al PPR, precisando nuove competenze in parte già previste dalla L.R. n. 9/2006 "Conferimento di funzioni ed obblighi agli Enti locali".

Le norme del PPR precisano le competenze della pianificazione provinciale, o ne definiscono di nuove<sup>3</sup>; in questa sede ciò che risulta rilevante riguarda il conferimento di contenuti paesaggistici e di funzioni relative alla precisazione degli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale ed alla promozione di interventi di riqualificazione e valorizzazione dei paesaggi. I contenuti del PPR sollecitano la Provincia a sviluppare le proprie politiche territoriali all'interno di un disegno complessivo di paesaggio, recependo i contenuti fondativi del PPR e stimolando l'attivazione di progetti che collegano il livello regionale alla scala locale e sovralocale.

In questo senso assumono una specifica rilevanza le proposte relative alla identificazione degli Ambiti di paesaggio sovralocale o d'area vasta, degli ambiti di pianificazione coordinata fra più Comuni o le proposte di compensazione territoriale sperimentate nell'ambito dell'adeguamento dei PUP/PTC<sup>4</sup>.

Tuttavia è da rimarcare come la pianificazione provinciale scoti un evidente deficit di riconoscibilità e autorevolezza, nonché la difficoltà di incidere in modo efficace nei processi di organizzazione e riqualificazione del territorio, anche per l'assenza di un quadro di riferimento unitario. Le innovazioni introdotte nell'ambito delle procedure di Valutazione ambientale strategica offrono comunque nuove opportunità per rafforzare l'autorevolezza della pianificazione provinciale ed il suo ruolo nei processi di coordinamento territoriale.

#### *Alcune problematiche applicative*

Questo ampio e complesso processo di revisione e aggiornamento del quadro della strumentazione vigente, avviene tuttavia in assenza di una legge organica di riforma che precisi ruoli e ambiti di competenza degli enti locali in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, alla luce dei principi costituzionali contenuti nel Titolo V, relativi alla sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché leale cooperazione fra gli Enti locali.

Gli strumenti della pianificazione urbanistica e le modalità di attuazione consolidate a livello regionale, appaiono oggi del tutto inadeguati a trattare con efficacia le sollecitazioni provenienti dalla pianificazione paesaggistica. La complessità dei processi di organizzazione del territorio e dello spazio urbano, le esigenze di tutela e salvaguardia attiva delle risorse ambientali e paesaggistiche, le esigenze di organizzazione infrastrutturale, ispirati ai principi dello sviluppo sostenibile del territorio, necessitano di strumenti e strategie attuative differenti.

Un altro aspetto che ha determinato un evidente rallentamento nei processi di adeguamento degli strumenti urbanistici, è stato l'incertezza interpretativa del quadro normativo e delle procedure da adottare per l'elaborazione e la valutazione ambientale dei piani urbanistici (VAS) e per il loro adeguamento alle normative di salvaguardia e difesa del suolo (Piano di assetto idrogeologico).

Le linee guida per l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali al PPR e al PAI, tuttora incomplete, hanno approfondito in dettaglio gli aspetti connessi al riordino ed alla strutturazione delle conoscenze ed alla implementazione dei dati all'interno dei sistemi informativi geografici, riducendo sovente a mero adeguamento cartografico la revisione dei PUC. La stessa attenzione non è stata riservata alle pratiche consolidate di pianificazione urbanistica, riferibili alle attuali direttive ed ai decreti regionali ormai datati, incapaci di trattare la complessità della pianificazione in

<sup>3</sup> Le norme del PPR precisano o integrano le competenze della pianificazione provinciale in materia di difesa del suolo, prevenzione dei rischi, prevenzione e difesa dall'inquinamento, tutela e valorizzazione del patrimonio agroforestale e dell'agricoltura specializzata, formazione di parchi e riserve naturali, tutela e valorizzazione delle zone umide, biotopi e corridoi ecologici, coordinamento intercomunale in materia di distretti produttivi, nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettivi e delle grandi strutture di vendita ed ulteriori ambiti per la pianificazione coordinata tra più Comuni.

<sup>4</sup> Queste tematiche sono state trattate nella proposta di PUP/PTC di Carbonia Iglesias, nella variante al PUP/PTC di Cagliari o l'esperienza di pianificazione coordinata relativa ai cunei verdi della corona urbana cagliaritano.

adeguamento paesaggistico.

L'inadeguatezza del quadro di riferimento entro cui si colloca la pianificazione comunale, riferibile a un modello di pianificazione organizzato per aree funzionalmente omogenee, è sovente ulteriormente rafforzata dal retaggio negativo derivante da scelte urbanistiche pregresse<sup>5</sup> che limitano la possibilità di promuovere interventi di riqualificazione e recupero del tessuto urbano consolidato.

L'incertezza derivante dalla precaria stabilità dei riferimenti normativi e degli strumenti di pianificazione regionale (PPR, Piano stralcio delle fasce fluviali, ecc.), ha determinato un ulteriore rallentamento o arresto dei processi di adeguamento e revisione degli strumenti urbanistici, in attesa di annunciati aggiornamenti normativi. Le strategie e i principi del PPR impongono un salto generazionale per la pianificazione urbanistica comunale, sostanzialmente ancorata a modelli unicamente rivolti al controllo della crescita, o piuttosto alla quantificazione e dislocazione sul territorio delle previsioni di crescita insediativa, ed al reperimento delle dotazioni urbane; un modello di pianificazione sostanzialmente riconducibile al decreto interministeriale del 1968 ed alle diverse declinazioni e recepimenti avvenuti a livello regionale, in ultimo il cosiddetto Decreto Floris del 1982, del tutto inadeguato a trattare la complessità dei processi di riqualificazione della città contemporanea e dei tessuti urbani consolidati e della salvaguardia e tutela attiva delle risorse del paesaggio regionale.

#### 4.c. L'adeguamento della pianificazione e la Valutazione ambientale strategica<sup>6</sup>

##### *Quadro normativo in materia di VAS*

La Valutazione ambientale strategica (VAS) è un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali delle azioni di Piano, finalizzato ad assicurare il perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale a partire dalle prime fasi del processo decisionale. A livello comunitario, a partire dagli anni '70 si configura la possibilità di emanare una Direttiva specifica concernente la valutazione di piani, politiche e programmi<sup>7</sup>. Vista la rilevanza delle decisioni prese nella fase di pianificazione, la Commissione europea formula nel 1993 un rapporto riguardante la possibile efficacia di una specifica Direttiva VAS, la cui proposta viene adottata dalla Commissione europea il 4 dicembre 1996. Il 27 giugno 2001 viene pubblicata la Direttiva 2001/42/CE, al fine di "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione delle considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi, e di promuovere lo sviluppo sostenibile"<sup>8</sup>, la quale introduce formalmente a livello europeo la VAS quale strumento di valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

In Italia la necessità di procedere all'integrazione della valutazione ambientale nei procedimenti di pianificazione è ribadita dal cosiddetto "Testo unico in materia ambientale", approvato con D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e ss.mm.ii<sup>9</sup>. In particolare

<sup>5</sup> Le "ipoteche" derivanti da previsioni edificatorie sovrastimate riguardanti aree di completamento residenziale, con problematiche pregresse riguardanti il reperimento delle relative dotazioni per servizi a standard, in particolare nei comuni medio piccoli condizionano negativamente la possibilità di promuovere interventi di riqualificazione urbana ad elevato valore aggiunto.

<sup>6</sup> Co-autrice di questo paragrafo è Patrizia Sechi, biologa, Criteria srl.

<sup>7</sup> Già nel 1973, infatti, con il primo Programma di azione ambientale si evidenzia la necessità di ricorrere ad una valutazione ambientale estesa ai piani così da prevenire i danni ambientali, non con la valutazione d'impatto delle opere, ma già a monte nel processo di pianificazione. Ma è solo con il quarto Programma di azione ambientale (1987) che si formalizza l'impegno ad estendere la procedura di valutazione di impatto ambientale anche alle politiche e ai piani. Con la "Direttiva Habitat" del 1992 (Direttiva 92/43/CE concernente la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica) è stata inoltre prevista in maniera esplicita la valutazione ambientale di piani e progetti che presentino significativi impatti, anche indiretti e cumulativi, sugli habitat tutelati.

<sup>8</sup> Direttiva VAS 2001/42/CE, art. 1.

<sup>9</sup> Il Decreto definisce le procedure per la VAS dei piani e programmi di intervento sul territorio nella parte seconda,

è previsto che debbano essere sottoposti a VAS i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente e, in particolare, quelli che appartengono a specifici settori, tra i quali è incluso quello della pianificazione urbanistica.

La Regione Sardegna non si è ancora dotata di una Legge regionale in materia; allo stato attuale l'Assessorato della difesa dell'ambiente ha in corso di elaborazione un Disegno di Legge che regolamenti in maniera organica le procedure in materia di VAS, ai sensi della Direttiva 42/2001/CE.

Le funzioni di coordinamento per l'applicazione della procedura di VAS sono state, inizialmente, attribuite al Servizio sostenibilità ambientale e valutazione impatti (SAVI) dell'Assessorato della difesa dell'ambiente. In un secondo tempo, con Legge regionale n. 9 del 12 giugno 2006, riguardante il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, sono state attribuite alla Regione le funzioni amministrative non ritenute di livello nazionale relative alla valutazione di piani e programmi di livello regionale e alle province quelle relative alla valutazione di piani e programmi di livello comunale, sub-provinciale e provinciale<sup>10</sup>. Con l'approvazione del PPR nel settembre del 2006 i comuni avviano il processo di adeguamento dei loro strumenti urbanistici comunali alle disposizioni del PPR. I nuovi PUC che saranno predisposti in conformità alle disposizioni del PPR e/o quelli che per adeguarsi a tali disposizioni dovranno essere rielaborati, dovranno essere sottoposti a VAS. La procedura di VAS diventa quindi presupposto per l'adozione definitiva di cui all'art. 20 della L.R. n. 45/1989 dei Piani urbanistici comunali.

Sono sottoposti a VAS, inoltre, i piani per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come ZPS e SIC, si ritiene necessaria una valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 357/1997 come modificato dall'art. 6 del D.P.R. n. 120/2003. A tale fine il servizio SAVI dell'Assessorato della Difesa dell'ambiente della Regione Sardegna ha redatto<sup>11</sup>, in affiancamento alle linee guida elaborate dall'Assessorato dell'urbanistica per l'adeguamento dei PUC al PPR, le "linee guida per la Valutazione ambientale strategica dei Piani urbanistici comunali", per quanto riguarda specificatamente l'applicazione della procedura di VAS all'interno del processo di adeguamento del piano.

#### *Le linee guida regionali per la VAS dei Piani urbanistici comunali*

Le linee guida forniscono specifiche indicazioni per l'integrazione della procedura di VAS con le diverse fasi previste per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR<sup>12</sup> e riconoscono al procedimento la funzione principale di valutare anticipatamente le conseguenze ambientali delle decisioni di tipo strategico. Più che politiche, piani e programmi in se stessi, essa riguarda quindi i loro processi di formazione, differendo in maniera sostanziale dalla VIA. La VAS, più che un processo decisionale in se stesso, si può pertanto considerare come uno strumento di aiuto alla decisione, che, integrando in modo sistematico le considerazioni ambientali in fase di elaborazione dei piani, sia in grado di rafforzare le istituzioni e indirizzarle verso una politica di sviluppo sostenibile.

Il processo di VAS si configura come elemento ordinatore delle attività di formazione del PUC e, in particolare nella fase di scoping, di orientamento alla definizione degli obiettivi di piano coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale individuati.

entrata in vigore il 31 luglio 2007. Recentemente con il D. Lgs. n. 4/2008 (entrato in vigore il 13 febbraio 2008) ed il D. Lgs. 128/2010 (entrato in vigore il 26 agosto 2010), è stata attuata una profonda modifica dei contenuti di tutte le parti del suddetto "Testo unico ambientale", con particolare riguardo alla parte seconda, riguardante le procedure per la valutazione strategica e per la valutazione di impatto ambientale.

<sup>10</sup> Vedi art. 48 e art. 49, così come modificato dal comma 19 dell'art. 5 della L.R. n. 3/2008.

<sup>11</sup> Approvate con deliberazione della Giunta regionale n. 44/51 del 14 dicembre 2010.

<sup>12</sup> Il procedimento di VAS prevede che sin dalle prime fasi dell'elaborazione di un piano o di un programma debbano essere tenuti in considerazione gli effetti che il piano/programma stesso, una volta attuato, potrà determinare sull'ambiente. Il processo di VAS comprende l'elaborazione di un rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.

A questo proposito le linee guida regionali riconoscono i principi di cui al comma 2, art. 3 delle NTA del PPR come obiettivi di riferimento per la sostenibilità ambientale per la pianificazione urbanistica comunale. La Direttiva VAS prevede specifici momenti di consultazione ed informazione dei soggetti interessati e del pubblico ai fini della loro partecipazione al processo di elaborazione del Piano e ai momenti di verifica e di valutazione ambientale dello scelte di Piano. In particolare, in merito alle consultazioni, le disposizioni della Direttiva obbligano gli stati membri a concedere, a determinate autorità e membri del pubblico, l'opportunità di esprimere la loro opinione sulla proposta di Piano e sul Rapporto ambientale.

Nel processo partecipativo e di consultazione sono coinvolti i seguenti soggetti, individuati sulla base della definizione data dagli orientamenti regionali per la valutazione ambientale di piani e programmi:

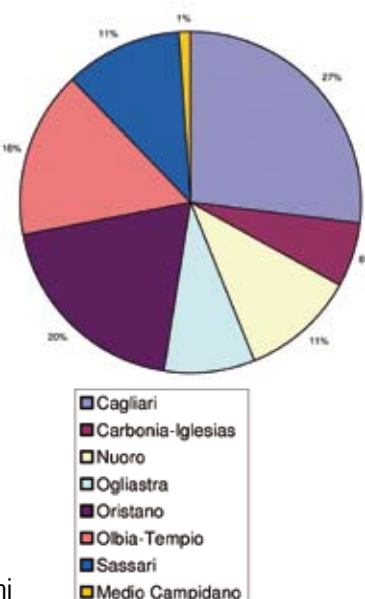
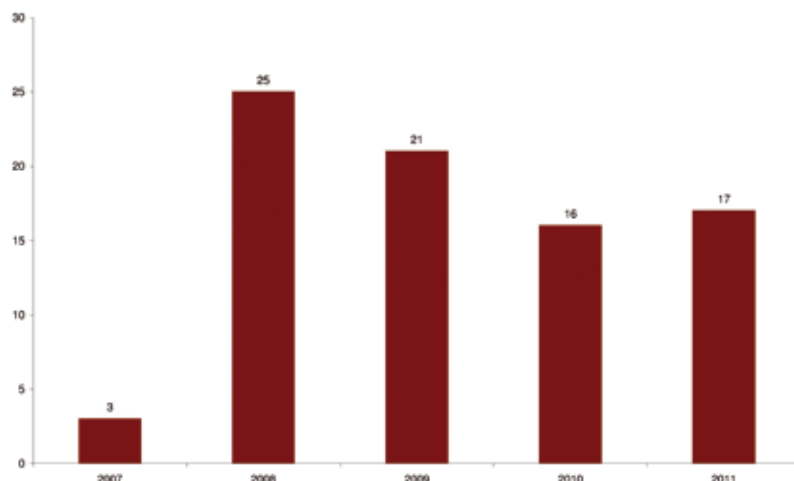
- Soggetti competenti in materia ambientale: pubbliche amministrazioni che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione di piani o programmi.
- Pubblico: una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi, della legislazione vigente, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone.
- Pubblico interessato: pubblico che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse in tali procedure.

All'interno delle linee guida sono esplicitate le tematiche che devono essere considerate nell'analisi ambientale con riferimento al contesto territoriale comunale: aria, acqua, rifiuti, suolo, flora, fauna e biodiversità, paesaggio e assetto storico culturale, assetto insediativo e demografico, sistema economico-produttivo, mobilità e trasporti, rumore, energia. Nel caso sia presente un sito della Rete Natura 2000, la procedura prevede che venga redatto uno Studio di incidenza ambientale previsto dall'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE finalizzato a garantire la conservazione e la corretta gestione di SIC e ZPS<sup>13</sup>. Consiste in una procedura progressiva di valutazione degli effetti che l'attuazione di piani/progetti può determinare su un sito della Rete Natura 2000, a prescindere dalla localizzazione del piano/progetto all'interno o all'esterno del sito stesso. Le linee guida articolano lo Studio attraverso i seguenti passaggi: analisi dei siti della Rete Natura 2000 potenzialmente interessati dal Piano; individuazione dei livelli di criticità degli *habitat* e delle specie presenti nei siti; analisi degli agenti causali di incidenza nel PUC; impatti e incidenze del PUC; soluzioni alternative; misure di mitigazione e compensazione del PUC sui Siti Natura 2000. L'analisi degli impatti, pur essendo finalizzata ad una valutazione degli effetti su "specie" ed "*habitat*" di interesse comunitario fa riferimento all'intero sistema ambientale, considerando le interconnessioni ecosistemiche esistenti nell'ambiente al fine di mantenere la stabilità ecologica e salvaguardare l'interesse naturalistico dei luoghi. Nell'analisi delle possibili interferenze è indispensabile tener conto della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse ambientali stesse.

Allo stato attuale compete al servizio della sostenibilità ambientale e valutazione impatti, settore delle valutazioni di impatto ambientale e valutazione di incidenza dell'Assessorato difesa ambiente della Regione autonoma della Sardegna lo svolgimento delle procedure della valutazione di incidenza di progetti e interventi e i relativi pareri di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 357/1997 e successive modifiche ed integrazioni<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> In ambito nazionale la valutazione d'incidenza è disciplinata dal D.P.R. n. 120 del 12 Marzo 2003 che ha sostituito integrandolo il D.P.R. n. 357 dell'8 Settembre 1997. L'art. 6 del decreto stabilisce che nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei Siti di importanza comunitaria (SIC) e delle Zone di protezione speciale (ZPS). In particolare i proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

<sup>14</sup> La Legge regionale 9 del 2006 nell'art. 47 (Aree protette e Rete Natura 2000. Conferimenti agli enti locali) nel



Comuni che hanno avviato il procedimento di VAS per anno.

Comuni che hanno avviato il procedimento di VAS per provincia.

### Il monitoraggio dei Piani e gli obiettivi di sostenibilità ambientale

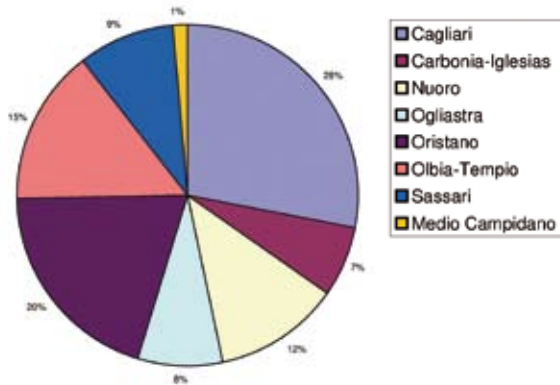
L'art. 10 comma 1 della Direttiva 2001/42/CE prevede che gli stati membri controllino gli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e dei programmi al fine di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisi ed essere in grado di adottare le misure correttive ritenute opportune. Il secondo comma precisa che possono essere impiegati a tal fine i meccanismi di controllo esistenti, onde evitare una duplicazione del monitoraggio.

L'attività di monitoraggio di un Piano può essere genericamente definita come quell'insieme di procedure e di attività finalizzate a fornire un costante flusso di informazioni sullo stato di attuazione del Piano, sul grado di raggiungimento dei risultati attesi e degli effetti previsti. Il monitoraggio, dunque, serve per verificare in itinere il processo di pianificazione e di realizzazione dei singoli interventi attivati e costituisce la base informativa indispensabile per individuare le eventuali criticità dell'attuazione degli interventi e per definire le azioni utili alla risoluzione delle stesse, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi prefissati.

All'interno delle linee guida si specifica che le attività di monitoraggio sono finalizzate a tenere sotto controllo l'evoluzione degli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano, in modo da poter intervenire tempestivamente attraverso opportune misure correttive<sup>15</sup>. La recente attribuzione di competenze alle Province, relativamente alla gestione delle procedure di VAS, e la concomitante presenza di apposite linee guida non ancora esaustive per quanto riguarda il tema del monitoraggio dell'attuazione degli strumenti urbanistici, richiama la necessità di definire quadri di riferimento condivisi di supporto all'azione delle strutture tecnico-amministrative. Nel momento in cui le Province devono agire come figure con funzioni di controllo e di indirizzo del processo di pianificazione attraverso la VAS, risulta utile poter disporre di obiettivi di sostenibilità ambientale di interesse provinciale e regionale, coerenti con le politiche sovralocali di sviluppo del territorio, nonché di indicatori adeguati a misurare i processi di trasformazione territoriale e a valutare il contributo del piano al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità generali. Tali obiettivi e indicatori devono comunque garantire la necessaria autonomia nella declinazione locale delle strategie di sostenibilità ambientale.

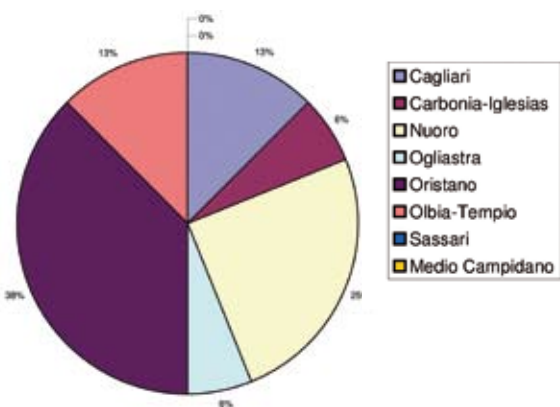
comma 3 attribuisce alle Province le funzioni amministrative concernenti l'applicazione delle misure di conservazione di cui all'articolo 4 del D.P.R. n. 357/1997, come modificato e integrato dall'articolo 4 del D.P.R. n. 120/2003, adottate dalla Regione con apposito provvedimento e nello specifico nel comma 4 attribuisce alle province le funzioni amministrative concernenti lo svolgimento della procedura della valutazione d'incidenza riferita ad interventi di valenza provinciale e comunale da individuarsi, con apposita deliberazione della Giunta regionale, secondo le procedure previste al comma 2 dell'articolo 3 della presente legge.

<sup>15</sup> Ai sensi di quanto stabilito dall'art. 18 del D. Lgs. n. 152/2006, e ss. mm. ii., "il monitoraggio è effettuato dall'Amministrazione comunale (Autorità procedente), in collaborazione con la Provincia (Autorità competente), anche avvalendosi dell'ARPAS". I risultati del monitoraggio dovrebbero essere resi pubblici e le decisioni di ri-orientamento dovrebbero essere rese trasparenti attraverso la pubblicazione nel sito web e attraverso l'organizzazione di appositi incontri.



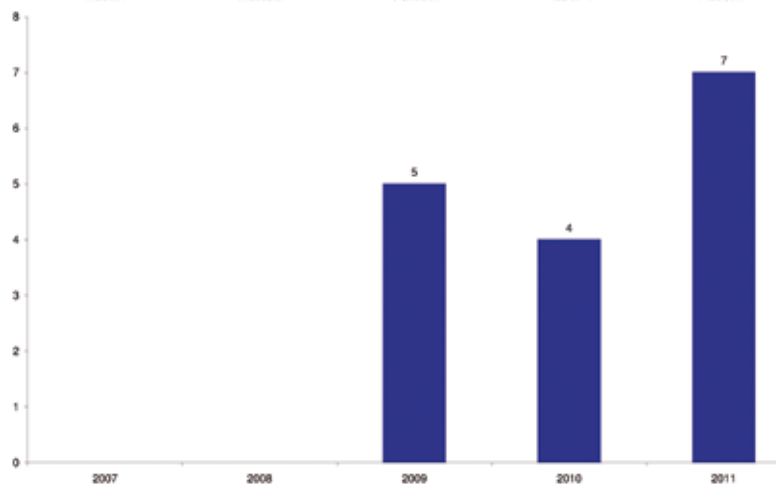
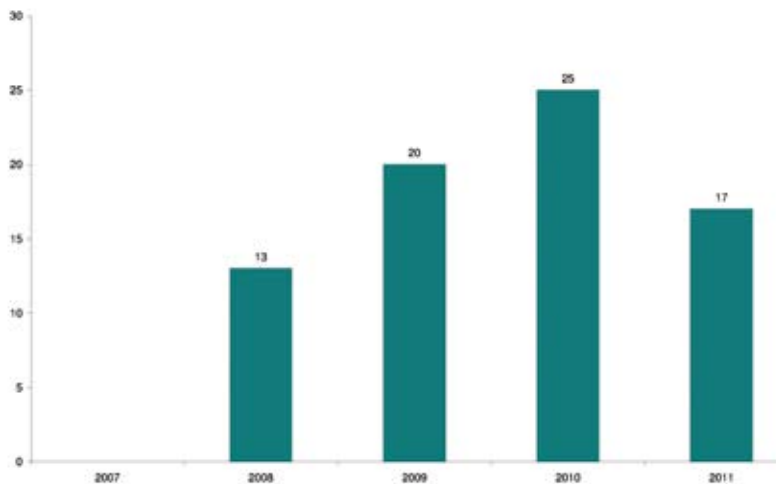
Comuni che hanno convocato l'incontro di *scoping* per anno.

Comuni che hanno convocato l'incontro di *scoping* per provincia.



Pareri motivati per Comune espressi per anno.

Pareri motivati per Comune espressi per Provincia.



#### Lo stato di attuazione dei procedimenti di VAS in Sardegna<sup>16</sup>

I primi procedimenti di VAS, che hanno accompagnato i processi di formazione dei Piani urbanistici comunali in Sardegna, sono avviati nel 2007 e riguardano i Comuni di Arborea e Magomadas in Provincia di Oristano e Carbonia in Provincia del Sulcis-Iglesiente. Negli anni successivi il numero cresce per un totale di 82 procedimenti avviati (novembre 2011).

La maggior parte dei Comuni (75), di concerto con le rispettive Autorità competenti (la Regione nel periodo iniziale e, in seguito, le Province), hanno poi avviato gli incontri di *scoping*. La fase di adozione del Piano e del Rapporto ambientale è stata raggiunta solo in 29 casi, dei quali l'80% nell'ultimo biennio. Il Parere motivato da parte dell'Autorità competente, necessario per l'approvazione definitiva, è stato espresso per 16 Comuni; di questi solo alcuni hanno approvato definitivamente il PUC.

#### 4.d. Paesaggio storico e identitario<sup>17</sup>

L'Assetto storico culturale all'interno del Piano paesaggistico regionale rappresenta la componente del paesaggio che da insediativa, in riferimento alle varie epoche, diventa, per capacità di persistenza o per ruolo di testimonianza, patrimonio storico e culturale. All'interno di questo apparato descrittivo del territorio sono stati individuati i beni paesaggistici riferiti agli articoli 142 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'analisi dei caratteri storico culturali è finalizzata al riconoscimento condiviso dei Beni paesaggistici e dei Beni identitari con le comunità locali, alla predisposizione di norme specifiche di tutela e di riqualificazione dei loro

<sup>16</sup> Fonte: Assessorato difesa dell'ambiente Sardegna – Il sistema ambientale della Sardegna ([www.sardegnaambiente.it](http://www.sardegnaambiente.it)).

<sup>17</sup> Il presente paragrafo è stato scritto dall'architetto Laura Zanini di Criteria Srl.

contesti e fondamentalmente al disegno del paesaggio in continua evoluzione. L'orientamento progettuale è contenuto negli indirizzi degli Ambiti di paesaggio e va declinato alla scala intercomunale o comunale per la realizzazione di parchi culturali-ambientali, capaci sia di raccontare le identità territoriali che di costituire il modello di nuovi sviluppi sociali ed economici in sinergia ed in connessione con il sistema museale regionale, definito dalla deliberazione G.R. n. 36 del 26 luglio 2005.

Per l'elaborazione dell'Assetto storico culturale è stata condotta, da parte degli uffici regionali, una ricognizione delle fonti costituite dai principali enti di catalogazione regionali e statali, dai quadri conoscitivi e informativi dei piani urbanistici provinciali e dalla cartografia storica ottocentesca (La Marmora - 1839, De Candia - 1842, IGM) e catastale del novecento.

L'assetto storico culturale individua categorie e sistemi di risorse. Le categorie comprendono serie di beni specifici, mentre i sistemi individuano grandi temi territoriali. Si evidenzia che mentre tra le categorie si è rivelato strategico porre l'attenzione sulle trame ed i manufatti del paesaggio storico agro-pastorale così come sull'insieme di manufatti e segni legati alla realtà produttiva del passato, fondamentali tessuti connettivi di riconoscibilità isolana e di potenziale socio economico, i sistemi di risorse invece, seppur ben descritti nei caratteri eminenti e specifici, sono schematizzati poi in sintetici iconemi privi di sviluppi significativi in termini di organizzazione e pianificazione territoriale. Sono dunque ancora gli indirizzi degli Ambiti di paesaggio a definire gli orientamenti per scenari progettuali coerenti con il PPR.

L'implementazione, tra i Beni paesaggistici, della categoria delle matrici urbane dei centri storici, poi definite più specificatamente Centri di antica e prima formazione, è un tema particolarmente inedito ed utile per avviare un concreto processo di riqualificazione degli insediamenti storici sardi, notoriamente involuti nell'ultimo cinquantennio con trasformazioni in antitesi con le tradizioni costruttive e generalmente prive di decoro urbano. Per la redazione del Piano urbanistico comunale (PUC) in adeguamento al PPR si deve far riferimento alle specifiche linee guida per la "Fase 1- Il riordino delle conoscenze". Le linee guida prevedono la redazione di specifiche cartografie del patrimonio storico-culturale del territorio comunale, l'identificazione e perimetrazione dei beni architettonici, archeologici ed identitari, la compilazione del database "Mosaico dei beni culturali" contenente la relativa normativa delle aree di tutela dei beni storico culturali, dati confluenti nel SITR. I beni riportati nel Mosaico comprendono sia i beni paesaggistici storico culturali, archeologici ed architettonici, sia i beni identitari, definiti come "categorie di immobili, aree e/o valori immateriali, che consentono il riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda".

È dunque attività del processo di adeguamento dei PUC verificarne l'attendibilità e approfondire i campi carenti (L.R. n. 13/2008, art. 1). Queste verifiche ed approfondimenti comprendono il ripercorrere fonti e censimenti, effettuare ricognizioni sul terreno, individuare la posizione esatta del bene mediante il rilievo delle coordinate geografiche attraverso *Global Positioning System* (GPS) per l'acquisizione digitale dei punti georeferenziati e l'immissione dei dati nel Sistema di informazione geografica (GIS). La verifica in copianificazione con RAS e MIBAC del Centro di antica e prima formazione è poi il primo atto per procedere all'analisi urbanistica degli elementi del paesaggio urbano storico all'interno del PUC.



Bosa, "Vue de la Ville de Boze a l'ouest de l'Isle de Sardaigne entre le Cap de la casse et le Golfe de L'Oristan", XVII secolo, particolare.







Insedimento fenicio  
di Nora e torre seicentesca del  
Coltellazzo sul promontorio del  
Capo di Pula-Pula (CA).  
(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).

Studi per l'adeguamento del PUC di Villasimius al PPR e al PAI: Identificazione del Centro di antica e prima formazione su base cartografica storica.



La salvaguardia e la tutela dei beni è regolata da appositi campi normativi che prevedono l'attività di perimetrazione dell'area di tutela integrale e, in una fase coordinata tra archeologo e pianificatore, la definizione del perimetro di rispetto paesaggistico a tutela condizionata (L.R. n. 13/2008, art. 2). Possono essere poi individuati dei subambiti territoriali, nei quali sono localizzati con particolare densità diversi beni storico culturali, che accorpano in un'insieme unico più elementi. L'individuazione di sub-ambiti costituisce una prima vera azione progettuale che consiste nella delimitazione di specifiche aree di interesse storico culturale e paesaggistico e nella contestuale definizione di scenari progettuali di indirizzo e coerenza territoriale.

Per l'adeguamento dei Piani particolareggiati dei centri storici o per la redazione di strumenti urbanistici attuativi di riqualificazione dei centri di antica e prima formazione, (art. 52, comma 15 e art. 53 delle NTA del PPR), costituiscono un importante supporto i "Manuali per il recupero ed il restauro degli edifici" e le "linee guida per la tutela del paesaggio nei centri di antica e prima formazione" elaborati in collaborazione con le università sarde, nell'ambito delle attività svolte dall'Osservatorio dei centri storici.

I Manuali contengono analisi dei sistemi e dei materiali costruttivi, distinte per aree geografiche a carattere omogeneo, e definiscono indirizzi dettagliati per il recupero dell'identità e per la conservazione e la valorizzazione delle architetture popolari tradizionali; le linee guida delineano i criteri d'intervento per la conservazione degli edifici e per la manutenzione e la riqualificazione degli spazi pubblici. La discesa di scala di tali strumenti operativi non è consueta nell'ambito di piani di livello regionale, ma è indiscutibile che rappresentano un'importante base per individuare le regole da definire negli strumenti urbanistici comunali, sia per gli interventi di restauro che per i progetti di riqualificazione, e per riaffermare i parametri di coerenza e continuità con la storia materiale e la cultura dei luoghi.

Un protocollo d'intesa tra Regione, Enti locali, MIBAC e Ordini professionali è stato stipulato per la condivisione di finalità e metodologie per la gestione e valorizzazione del patrimonio costruito storico e per l'attuazione di azioni regionali di supporto ai territori in tema di paesaggio e sviluppo locale. L'obiettivo del protocollo è definire congiuntamente una metodologia per l'attuazione di interventi pilota di eccellenza e per la sperimentazione di metodi innovativi di pianificazione

paesaggistica ed urbanistica, un'integrazione delle attività del progetto LAB.net plus "Rete transfrontaliera per la valorizzazione dei paesaggi e delle identità locali". Le prime attività di sperimentazione riguardano la redazione di un Piano urbanistico intercomunale, un Piano particolareggiato sperimentale, un Piano pilota del colore di centro storico e l'attivazione di laboratori per il centro storico e l'attivazione di processi di progettazione partecipata.

Una criticità metodologico disciplinare nell'adeguamento all'assetto storico culturale è che, proprio dalla prima fase di riordino delle conoscenze e a partire dalle letture preliminari dei beni e dei luoghi, andrebbero avviati studi che mettano in connessione la sfera antropica con quella naturale, le cui interrelazioni determinano le caratteristiche del paesaggio.

Vi è dunque la necessità di superare l'approccio conoscitivo settoriale teso al censimento esaustivo del patrimonio storico culturale, che esaurisce le flebili energie delle amministrazioni comunali, a favore di un ruolo strategico e progettuale delle valenze del paesaggio come matrice metodologica di guida per il riconoscimento, la tutela e la definizione di azioni di pianificazione e gestione.

Centrale elettrica dismessa di Santa Caterina-San Giovanni Suergiu (CI).  
"ph. Gianni Alvito - TERAVIDA"



#### 4.e. Tutela paesaggistica e difesa del suolo<sup>18</sup>

La difesa del suolo, i cui principi e definizioni sono normati dal D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006<sup>19</sup>, assume una dimensione sia strategica che operativa, dipendente dalla scala di intervento e riconducibile rispettivamente a quella di piano, maggiormente rivolta alla prevenzione dei processi di dissesto idrogeologico, o a quella di progetto, con l'obiettivo di mitigare condizioni di rischio in atto e quindi di controllare le dinamiche evolutive proprie del sistema fisico-ambientale, siano esse connesse ai fenomeni di esondazione fluviale, di instabilità dei versanti o di erosione costiera. Il Piano stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI)<sup>20</sup>, ha impresso una svolta nelle azioni di programmazione e gestione territoriale della Regione Sardegna, trattandosi di un Piano territoriale di settore che prevale sui piani e programmi generali, attuativi e di settore di livello regionale, provinciale e comunale. Per i sottobacini del bacino idrografico unico regionale, il PAI prevede linee guida, indirizzi, norme tecniche, prescrizioni generali e azioni settoriali per la prevenzione dei pericoli e la definizione di interventi di mitigazione dei rischi idrogeologici. In questi termini, la perimetrazione delle aree pericolose per fenomeni di piena e di frana ha consentito di evidenziare il livello di pericolosità che insiste sul territorio anche se non occupato da elementi ed attività vulnerabili (insediamenti, attività produttive, beni storici, ecc.), con lo scopo di prevenire potenziali situazioni di rischio derivanti da un uso improprio delle aree potenzialmente instabili. Con l'esclusiva finalità di identificare ambiti e criteri di priorità tra gli interventi di mitigazione dei rischi idrogeologici, nonché di raccogliere e segnalare informazioni necessarie sulle aree oggetto di pianificazione di protezione civile, il PAI ha delimitato diverse tipologie di aree a rischio idrogeologico ricomprese nelle aree di pericolosità. Da questo quadro emerge, in sintesi, che gli interventi necessari per il PAI hanno spesso un carattere circoscritto e puntuale, sempre rivolti a ridurre le situazioni di rischio in atto, limitare i danni economici e creare condizioni di sicurezza per gli abitati e le attività produttive e di servizio. Al Piano stralcio delle fasce fluviali (PSFF)<sup>21</sup>, spetta invece un ruolo maggiormente operativo ai fini della delimitazione delle regionifluviali, funzionale a consentire, attraverso la programmazione di azioni (opere, vincoli, direttive), il conseguimento di un assetto fisico del corso d'acqua compatibile con la sicurezza idraulica, l'uso della risorsa idrica, l'uso del suolo (ai fini insediativi, agricoli ed industriali) e la salvaguardia delle componenti naturali ed ambientali. Il richiamo dell'articolo 105 NTA del Piano paesaggistico regionale, sulla necessità di conformare gli strumenti di pianificazione regionale per la difesa del suolo al PPR stesso, evidenzia, in questi termini, l'esigenza di un approccio sistemico per la difesa del suolo a scala territoriale, affinché le azioni di prevenzione siano collocati all'interno di un quadro unitario e organico, calibrati sui processi multidimensionali che agiscono a scala di bacino, finalizzati a rimuovere le cause di dissesto, piuttosto che ad agire sugli effetti e proteggere gli elementi a rischio, con il vano tentativo spesso di voler controllare le dinamiche idrogeologiche spontanee.

La tutela del suolo, dei versanti e dei sistemi idrogeologici in genere rappresenta un aspetto essenziale nelle strategie di protezione e valorizzazione del territorio a qualunque livello istituzionale. I processi di evoluzione dei versanti e dei sistemi

<sup>18</sup> Il presente paragrafo è stato scritto e curato dal geologo Maurizio Costa di Criteria Srl.

<sup>19</sup> Art. 54 comma 1, lettera u) difesa del suolo: il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate.

<sup>20</sup> Il PAI è stato approvato definitivamente e integralmente con tutti i suoi elaborati descrittivi e cartografici con Decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 67 del 10 luglio 2006; le Norme di Attuazione del PAI sono state successivamente aggiornate e approvate con Decreto del Presidente della Regione Sardegna n. 35 del 21 marzo 2008.

<sup>21</sup> Il Comitato istituzionale dell'autorità di bacino della Sardegna, nella seduta del 31 Marzo 2011, ha deliberato l'adozione preliminare del progetto di Piano stralcio delle fasce fluviali, attualmente in corso di approvazione.



Interventi di risanamento delle dune a ginepro mediante biostuoie per la protezione delle superfici sabbiose e il rinnovamento della vegetazione erbacea ed arbustiva nel litorale di Chia, Domus de Maria (CA).  
(Foto di Davide Virdis).



Mitigazione dell'erosione costiera attraverso l'installazione di scacchiere frangivento per l'intrappolamento delle sabbie e la ricostruzione dei sistemi dunari nel litorale di Villasimius (CA).  
(Foto Criteria).

idrografici rappresentano dinamiche funzionali per gli ecosistemi, oltre che fattori strutturali del paesaggio. Tali dinamiche rappresentano la sintesi di interazioni complesse e variabili nel tempo e nello spazio, in cui spesso le opere di difesa del suolo si inseriscono con lo scopo di controllare le tendenze evolutive spontanee, alterando i processi di relazione tra sistemi biotici e abiotici. La conseguenza è l'inserimento di elementi estranei al contesto, che si oppongono al processo, piuttosto che adattarsi ad esso e favorire *feedback* positivi che possano determinare nuove situazioni di equilibrio tra componenti ambientali e insediative, riducendo il rischio stesso.

Lo scopo della strategia regionale per la difesa del suolo, quindi, oltre quella prioritaria di creare condizioni generali di sicurezza “fisica” dei territori, riducendo i rischi e i danni economici per gli abitati e le attività produttive e di servizio, può riguardare anche la ricerca di un più adeguato adattamento alle nuove condizioni di equilibrio territoriale tra dinamiche in atto e opere di trasformazione.

A scala di progetto il PPR assume il ruolo di strumento di valutazione della coerenza paesaggistica degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico. Anche in questo caso gli ambiti di paesaggio, i beni e le componenti paesaggistiche dei diversi assetti e le relazioni funzionali e strutturali che li governano, rappresentano il quadro di riferimento idoneo per un approccio “adattativo al processo”, richiamando la necessità di trovare soluzioni progettuali coerenti con le tendenze evolutive del sistema ambientale.

La strategia di prevenzione del dissesto idrogeologico, coerentemente con quanto richiamato dal PPR in merito alla gestione integrata delle risorse e della fascia costiera in particolare<sup>22</sup>, dovrebbe essere orientata ad affrontare, con un approccio integrato, le diverse problematiche che riguardano la difesa del suolo, in relazione ad un ambito territoriale unitario quale matrice di relazione funzionale tra processi di evoluzione del suolo e del rilievo, dei sistemi idrografici e marino-costieri, secondo un processo organico e multidimensionale dei fenomeni spontanei ambientali e delle attività umane. In questi termini il “distretto idrografico”<sup>23</sup> costituisce l’unità di base, rivolta a fare emergere un quadro strutturato delle conoscenze e delle normative funzionali alla definizione di discipline descrittive, finalizzate al coordinamento delle azioni per la gestione dei rischi idrogeologici, coerentemente con gli obiettivi generali e le regolamentazioni individuate puntualmente dai Piani stralcio regionali da un lato e dai Piani urbanistici comunali dall’altro. La gestione integrata si fonda sulla consapevolezza che il “distretto idrografico” è un ambito unitario e multidimensionale in cui i processi di funzionamento, le tendenze evolutive dei sistemi ambientali continentali e marino-costieri, dei sistemi insediativi, i problemi ambientali, gli usi e le attività della popolazione risultano fra loro interdipendenti. Tale consapevolezza impone la necessità di promuovere azioni orientate alla massima ricerca della coerenza territoriale tra dinamiche naturali e antropiche, tra politiche, tra attori istituzionali e reti decisionali. In questo senso il “Distretto idrografico” costituisce il quadro territoriale di riferimento per l’integrazione tra piani generali e di settore operanti a diverso livello ai fini della gestione unitaria delle problematiche connesse ai fenomeni alluvionali, all’instabilità dei versanti e all’erosione del suolo e delle coste.

È indubbio, infatti, che l’integrità dei beni paesaggistici, quali le spiagge, le dune, le zone umide costiere, i sistemi fluviali e i processi che li dominano, rappresentano elementi di importanza sostanziale negli equilibri geomorfologici, sedimentologici ed ecologici in genere degli Ambiti di paesaggio costieri della Sardegna. La sussistenza di tali componenti, infatti, è fondamentale non solo per il ruolo strutturale e funzionale che essi assumono nell’assetto paesaggistico-ambientale del sistema marino-costiero dell’isola, ma anche per il ruolo insostituibile che hanno nella prevenzione dei rischi idrogeologici; la loro compromissione determinerebbe un decadimento complessivo della capacità di risposta e di adattamento del sistema marino-costiero agli eventi ordinari e straordinari, connessi a fenomeni di innalzamento del livello del mare, all’arretramento della linea di riva, agli eventi alluvionali, all’instabilità dei versanti, con la sottrazione di risorse essenziali e immediate ricadute socio-economiche negative per la comunità.

<sup>22</sup> Secondo l’art. 19 delle NTA del PPR “la fascia costiera [omissis...] rientra nella categoria dei beni paesaggistici d’insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, che necessita di pianificazione e gestione integrata”.

<sup>23</sup> Secondo l’art. 54 comma 1 del D. Lgs. n.152/2006, il “Distretto Idrografico” è definito “area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici”.

#### 4.f. Pianificazione Natura 2000 e Piano paesaggistico regionale<sup>24</sup>

Nel 2006, pressoché contemporaneamente all'approvazione del Piano paesaggistico regionale, si concludeva su scala regionale, la redazione dei piani di gestione dei Siti di importanza comunitaria; questi ultimi rientranti all'interno del progetto "Natura 2000" della Unione europea. Lo sviluppo dei piani era stato promosso dall'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente, attraverso uno specifico finanziamento, rivolto principalmente ai comuni territorialmente coinvolti, previsto con l'Azione 1.5.a – programmazione della rete ecologica – nell'ambito della Misura 1.5 del P.O.R. Sardegna 2000-2006, Asse I.

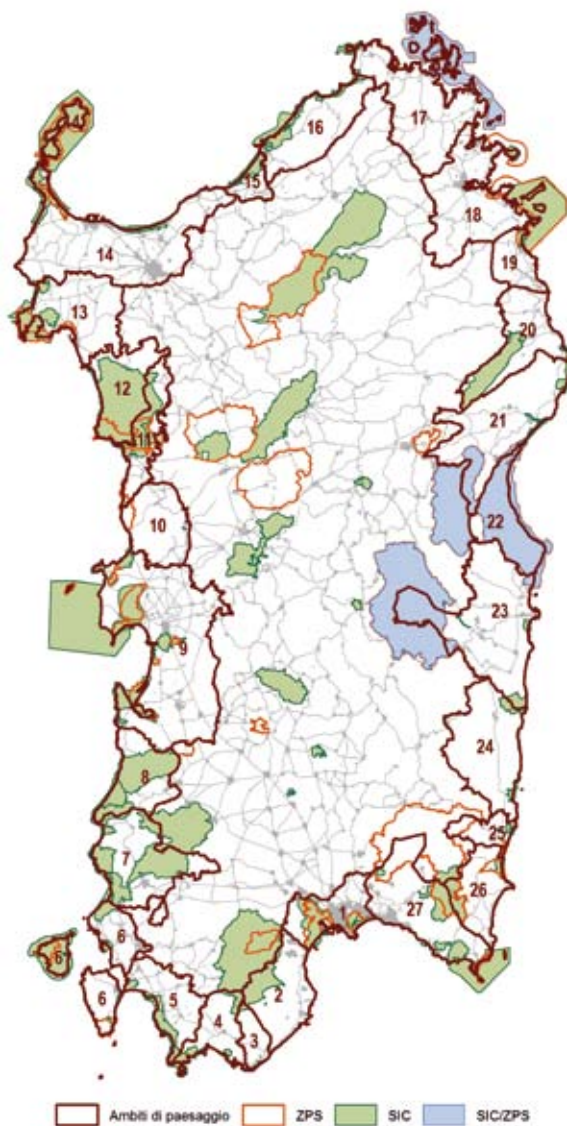
L'obiettivo generale posto in capo alla redazione dei piani è la definizione di strumenti capaci di coniugare un dispositivo conoscitivo ampio e comprensivo delle differenti prospettive di caratterizzazione del sito Natura 2000, con particolare riferimento alle valenze naturalistiche di interesse comunitario, con la definizione di appropriate misure di conservazione e di gestione necessarie al mantenimento in uno stato di conservazione "soddisfacente" gli *habitat* e le specie di interesse comunitario per cui in sito è stato individuato. In funzione del garantire il perseguimento di questo obiettivo, posto obbligatoriamente agli stati membri dalla Direttiva 92/43/CEE "Habitat", una volta approvato, il piano di gestione assume un ruolo prioritario rispetto ad altre misure di conservazione previste dall'art. 6 comma 1 della stessa Direttiva.

Più nello specifico la direttiva suddetta individua nel piano di gestione uno strumento di pianificazione specificamente orientato a garantire la conservazione dei siti Natura 2000, soprattutto attraverso la salvaguardia delle peculiarità di ogni singolo sito.

Tale facoltà è rimandata in particolare alla capacità del piano di integrare gli aspetti prettamente naturalistici con quelli socio-economici e territoriali.

Tra gli aspetti di valenza territoriale uno dei requisiti più espliciti richiamati dalle linee guida regionali per la redazione dei piani di gestione era costituito in particolare dalla necessità, per il piano, di confrontarsi e di fornire una interpretazione, in termini sia di caratterizzazione che gestionali, della dimensione paesaggistica del sito. Peraltro le stesse linee guida esplicitavano l'esigenza di integrazione completa del piano con gli altri strumenti di pianificazione ed in particolare con il Piano paesaggistico regionale. Gli indirizzi programmatici forniti dalla Regione hanno favorito, in questi termini, che il processo progettuale di definizione dei piani di gestione dei SIC si orientasse verso la definizione di uno strumento caratterizzato da diversificate e tra loro coerenti prospettive di operatività e di integrazione all'interno del sistema complessivo degli strumenti di governo del territorio che interessano il sito Natura 2000.

In particolare, rispetto al processo di pianificazione e gestione paesaggistica delle risorse territoriali, il piano ha l'occasione di rapportarsi attivamente e specificamente, potendosi configurare come strumento di integrazione degli strumenti di governo di scala superiore come il PPR. Il piano di gestione, infatti, assumendo la rilevanza sovralocale riconosciuta alla dimensione ambientale e paesaggistica del sito, nonché i



Siti di interesse comunitario, Zone di protezione speciale e Ambiti di paesaggio del PPR.

<sup>24</sup> Il presente paragrafo è stato scritto da Andrea Soriga, geografo fisico, Criteria Srl.



requisiti di coerenza con gli altri ordini di pianificazione, può essere in grado di sviluppare apparati conoscitivi, valutativi e attuativi che permettano una contestualizzazione ed una reinterpretazione in scala locale delle individuazioni e previsioni della pianificazione paesaggistica. Da questo punto di vista, l'operatività del piano di gestione può esprimersi in particolare all'interno delle procedure di definizione e di sviluppo dei piani attuativi di valenza paesaggistica, nonché all'atto della integrazione degli stessi all'interno del percorso più generale di pianificazione paesaggistica. Ai fini della caratterizzazione paesaggistica del territorio, i piani di gestione sviluppati hanno spesso un'efficacia nella individuazione delle componenti fondamentali del paesaggio, sulle quali si fonda la caratterizzazione degli aspetti peculiari del contesto ambientale. Le rappresentazioni sviluppate esprimono, in alcuni casi, aspetti fondativi del paesaggio secondo due prospettive principali: da un lato quelli che hanno una diretta relazione con gli obiettivi di tutela di specie e habitat di interesse ambientale e comunitario più nello specifico, dall'altro quelli in grado di definire i caratteri della riconoscibilità del contesto territoriale che possono essere oggetto di strategie di valorizzazione ai fini dello sviluppo in termini di sostenibilità. Altre tipologie di analisi e rappresentazione sviluppate sono finalizzate alla costruzione di orientamenti per la gestione dei processi di valorizzazione del paesaggio, contestualmente alla predisposizione delle misure regolamentari previste dal piano di gestione, integrando gli specifici obiettivi di conservazione degli *habitat*, con obiettivi più generali anche derivanti dalla necessità di adeguare la pianificazione urbanistica con gli indirizzi del Piano paesistico regionale. Nell'ambito dei dispositivi valutativi previsti all'interno dei piani di gestione, spesso l'analisi dei risultati dell'indagine territoriale rispetto alle esigenze ecologiche di habitat e specie permette di evidenziare minacce e impatti, in corrispondenza delle condizioni di confronto tra esigenze conflittuali; ovvero di opportunità o sinergie, in connessione alla ricorrenza di esigenze convergenti tra gli aspetti ambientali e quelli insediativi, socio-economici, storico-culturali e paesaggistici. Era in particolare richiesta, dalle stesse linee guida, un'attenzione nei confronti della verifica delle condizioni di possibile interazione tra le esigenze di conservazione espresse dalle valenze comunitarie del sito, con le altre componenti territoriali e i processi in atto. All'interno dell'apparato gestionale vero e proprio dei piani di gestione, si riscontra generalmente una attenzione verso la definizione di strategie non solo orientate alla salvaguardia e conservazione delle valenze di interesse comunitario caratteristiche dei siti, ma anche alla tutela e valorizzazione delle risorse territoriali nel loro complesso presenti nell'area, con particolare riguardo alle specificità di natura paesaggistica. Tale impostazione discende dalla esigenza di orientare la gestione dei siti verso una prospettiva di riconoscimento delle risorse ambientali e paesaggistiche disponibili, come patrimonio alla base delle opportunità di sviluppo sostenibile del territorio. Coerente, da questo punto di vista, è la scelta, frequente all'interno di molti dei dispositivi regolamentari, di prevedere norme di indirizzo per la gestione dei processi di tutela e valorizzazione del paesaggio, strutturate in funzione dei principali sistemi paesaggistici identificati e relazionati agli *habitat* ecologici. Attualmente è in avvio una nuova fase di pianificazione dei siti Natura 2000 in Sardegna. L'occasione, rivolta ancora agli enti locali, è fornita dall'Invito a presentare proposte degli assessorati regionali dell'agricoltura e riforma agro-pastorale e della difesa dell'ambiente, nell'ambito della misura 323, azione 1, sottoazione 1, "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – Stesura e aggiornamento dei piani di gestione dei siti Natura 2000", del Programma di sviluppo rurale per la Sardegna 2007/2013. Il finanziamento è in questo caso indirizzato alla redazione dei piani di gestione di diversi nuovi siti, non ancora individuati in occasione della precedente fase, oltre che all'aggiornamento dei piani di gestione già prodotti. Le nuove linee guida regionali, a cui si dovrà fare riferimento per la redazione dei piani, definiscono precise indicazioni relative allo sviluppo della componente paesaggistica all'interno dei piani stessi, definendo in particolare requisiti di

coordinamento con gli indirizzi e previsioni del Piano paesaggistico regionale. Per tutti i siti, la caratterizzazione paesaggistica dovrà comprendere un inventario delle componenti di paesaggio, e dei beni paesaggistici e identitari, di cui all'art. 6, commi 2, 3, 4, 5, delle NTA del PPR, presenti all'interno del sito Natura 2000. Per quanto riguarda più in particolare i siti ricadenti all'interno della Fascia costiera definita dal PPR "la caratterizzazione paesaggistica dovrà partire dall'esame della scheda dell'Ambito di paesaggio interessato, per giungere a individuare le prescrizioni e gli indirizzi di pianificazione rilevanti nella individuazione di obiettivi, risultati attesi e azioni del piano di gestione". Un percorso di analisi richiesto fa riferimento alla necessità di sviluppare un esame dell'eventuale presenza di effetti di impatto su habitat e specie, derivanti dall'attuazione di azioni sui beni paesaggistici e identitari o dalle modalità di perseguimento degli indirizzi per la pianificazione indicati nelle schede d'Ambito del PPR. In base ai risultati di tale valutazione sarà quindi necessario definire strategie di gestione orientate a garantire la coerenza tra esigenze di tutela delle valenze ambientali di interesse comunitario del sito e la valorizzazione paesaggistica del territorio.

#### **4.g. I Sistemi informativi territoriali e gli strumenti innovativi di supporto al governo del territorio<sup>25</sup>**

Nel corso degli ultimi anni la Regione autonoma della Sardegna ha promosso e attivato una significativa strategia di costruzione e implementazione di apparati conoscitivi e strumenti innovativi di supporto alla conoscenza, gestione e pianificazione del territorio, con ampia sperimentazione della piattaforma web 2.0.

Il SITR-IDT (Sistema informativo territoriale regionale - Infrastruttura dati territoriali) costituisce l'ambiente tecnologico di cooperazione tra enti, imprese e cittadini finalizzato al raggiungimento di obiettivi politici, tecnici ed amministrativi attraverso la pubblicazione e condivisione di informazioni e servizi spaziali.

L'architettura del SITR-IDT è stata realizzata in conformità ai principi e contenuti della Direttiva europea INSPIRE 2007/2/CE – definita per supportare le politiche ambientali degli stati membri e le attività impattanti sull'ambiente – in applicazione dei principi di trattamento e condivisione dei dati geografici.

La Direttiva INSPIRE è stata recepita in Italia con il D.Lgs. n. 32/2010, il quale prevede che tutte le PA che trattano dati territoriali li rendano disponibili attraverso un geoportale che esponga i dati e le procedure tramite servizi e formati standard.

Il sito [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it), portale tematico dell'Assessorato regionale enti locali, finanze ed urbanistica, ha costituito la prima versione del geoportale regionale, pur avendo come obiettivo principale la pubblicazione delle informazioni e servizi attinenti le politiche e le tematiche del territorio e del paesaggio.

Dal canale tematico "Paesaggio" è possibile accedere alle informazioni inerenti il Piano paesaggistico regionale (normativa, relazioni, cartografia, conferenze, etc.) mediante servizi di download dei materiali testuali, cartografici e geografici e mediante i navigatori "Sardegna mappe PPR" e "Sardegna 2D".

"Sardegna GeoBlog" costituisce uno degli strumenti innovativi, utilizzati nell'ambito del progetto Sardegna Nuove Idee e dei Programmi integrati per il paesaggio, per supportare in modo continuativo il dialogo tra gli attori coinvolti, attraverso la possibilità di inserire e condividere on-line commenti e osservazioni geo-localizzati, relativamente a specifici argomenti di discussione.

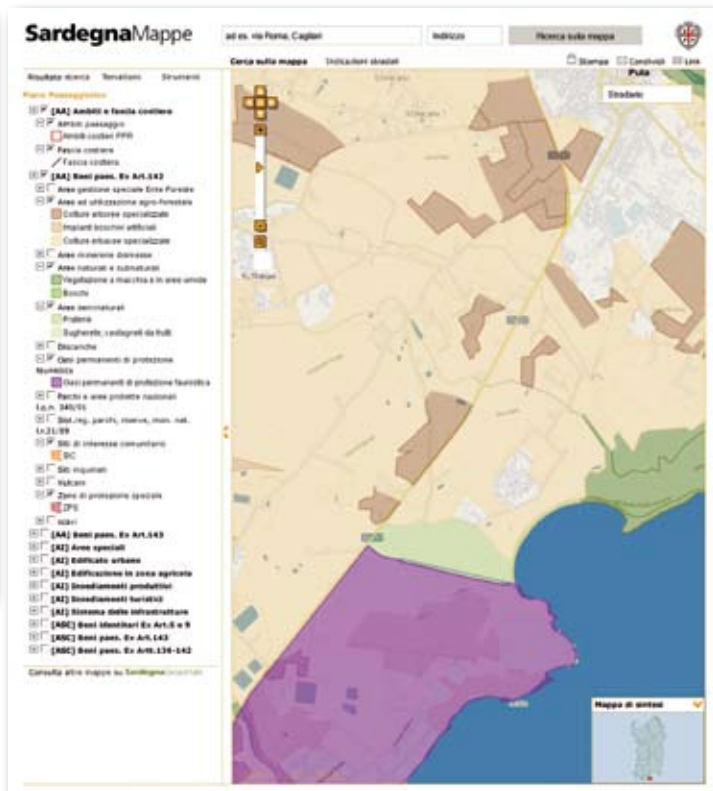
Un ulteriore servizio erogato da [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it) è costituito dalla pubblicazione e la consultazione dello stato di attuazione degli strumenti urbanistici generali comunali – dati di vigenza anagrafica ed elaborati documentali – alla voce "Piani urbanistici comunali".

<sup>25</sup> Il presente paragrafo è stato scritto da Roberto Ledda, ingegnere ambientale, Criteria Srl.



Sardegna GeoBlog. Esempio di mappa con articolo geolocalizzato, sovrapposto ad alcuni livelli tematici del PPR (Fonte: URL <http://webgis.regione.sardegna.it/sardegna-geoblog/>).

Sardegna, Mappe PPR. Il navigatore dei livelli tematici componenti la cartografia del PPR. (Fonte: URL <http://www.sardegnaegeoportale.it/webgis/sardegnamappe/mappa.html?mapname=Piano%20Paesaggistico>).



Il progetto "Sistema informativo territoriale alle comunità" SIT2COM ha come obiettivo lo sviluppo di servizi e strumenti finalizzati all'ottimizzazione dell'e-governance territoriale, "portando" il SISTR ai comuni della Regione ed inserendoli nell'infrastruttura SISTR-IDT.

In questo modo si intende:

- garantire un interscambio di informazioni e servizi territoriali relativamente a temi quali la pianificazione urbanistica generale ed attuativa, le autorizzazioni edilizie, il demanio marittimo, i beni culturali ed ambientali ed i dati catastali;
- offrire supporto agli enti locali (formazione, training, certificazione delle competenze) nell'utilizzo dell'informazione territoriale.

Il sito [www.sardegnaegeoportale.it](http://www.sardegnaegeoportale.it), pubblicato nel febbraio del 2011, costituisce il geoportale ufficiale della Regione, presentando una riorganizzazione ed evoluzione dei contenuti e dei servizi geografici offerti da [www.sardegnaeterritorio.it](http://www.sardegnaeterritorio.it) attraverso una più razionale ed intuitiva interfaccia di esplorazione del SISTR-IDT.

I canali principali del geoportale sono:

- Mappe, costituito dai navigatori Sardegna mappe, Sardegna foto aeree (dal 1954 al 2009), Sardegna 2D e Sardegna 3D (servizio "View" della Normativa INSPIRE);
- Metadati, costituito dal catalogo metadati dei contenuti pubblici del DB Unico del SISTR (servizio "Discovery" della Direttiva INSPIRE)
- Download, per lo scarico della cartografia in formato ESRI Shapefile (servizio "Download" della Direttiva INSPIRE).

#### 4.h. Politiche regionali per il paesaggio

A seguito dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale, avvenuta nel settembre del 2006, la Regione Sardegna ha promosso diverse iniziative volte a sensibilizzare le comunità locali, sperimentare pratiche innovative per la riqualificazione del paesaggio e favorire l'attuazione degli indirizzi operativi del PPR. Di seguito sono descritte sinteticamente le principali iniziative attivate dalla Regione tra il 2006 e il 2011.

Sardegna GeoPortale, Home Page. (Fonte: URL <http://www.sardegnaegeoportale.it>).





Promontorio di Capo Mannu,  
San Vero Milis (OR).



Promontorio di Capo Caccia e  
Baia di Porto Conte. Alghero  
(SS).

### → Premio del paesaggio

Con la premiazione dei vincitori e l'inaugurazione della mostra dei partecipanti, avvenuta nel mese di maggio 2011 presso la sala convegni A. Diaz-Su Palatu a Villanova Monteleone (SS), si è conclusa la quarta edizione del Premio del paesaggio 2010. L'obiettivo del Premio del paesaggio dalla Regione Sardegna è quello di promuovere interventi di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale e azioni capaci di esprimere, nelle trasformazioni del territorio, un contributo di qualità contemporanea, sulla base di una riflessione critica sul contesto naturale e culturale in cui si collocano. Il Premio del paesaggio intende inoltre sensibilizzare i cittadini, i professionisti e gli amministratori locali verso le tematiche paesaggistiche e la qualità del progetto. La prima edizione del Premio era stata promossa dalla Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia nel dicembre 2006 come prima sperimentazione delle indicazioni del Piano paesaggistico regionale in corso di approvazione. La quarta edizione del Premio ha rinnovato la volontà di promuovere interventi di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale anche attraverso una nuova sessione dedicata alla fotografia di paesaggio, introdotta allo scopo di "raccontare" e dare visibilità al paesaggio sardo, valorizzare l'esperienza percettiva e raccogliere contributi da parte delle popolazioni per l'identificazione e la caratterizzazione del paesaggio regionale, in linea con i principi espressi nella Convenzione europea del paesaggio. La sessione progetti, a sua volta articolata in quattro categorie<sup>26</sup>, ha posto l'accento su quelle azioni capaci di apportare un contributo di qualità nelle trasformazioni del territorio, sulla base di una interpretazione del contesto naturale e culturale. L'ultima edizione ha visto la partecipazione di oltre 100 concorrenti, provenienti non solo dalla Sardegna, distinti in due tipologie di candidature, junior e senior. Il 30 giugno scorso sono scaduti i termini per la presentazione delle proposte candidate alla quinta edizione del Premio del paesaggio 2011.

### → Costeras - concorso di idee per il recupero di otto borgate marine

Il concorso internazionale di idee denominato Costeras<sup>27</sup>, promosso dalla Regione nel corso dei primi mesi del 2007, è volto a favorire il processo di riqualificazione di otto borgate marine, in coerenza con i contesti paesaggistici nei quali sono inserite, qualificando il livello di attrattività del patrimonio culturale, materiale e immateriale.

<sup>26</sup> La quarta edizione del Premio del paesaggio ha previsto la candidatura di quattro tipologie di progetti: A - Interventi di realizzazione e/o riqualificazione sia urbanistica che architettonica; B - Interventi di realizzazione e/o riqualificazione di spazi aperti; C - Interventi di progettazione di opere infrastrutturali; D - Interventi di riqualificazione paesaggistica.

<sup>27</sup> [http://www.regione.sardegna.it/bandi\\_internazionali/costeras/](http://www.regione.sardegna.it/bandi_internazionali/costeras/).



Il concorso ha sollecitato la formulazione di proposte progettuali capaci di reinterpretare le specificità del contesto paesaggistico e rafforzare il ruolo di queste aree attribuendogli un forte carattere attrattivo.

Le borgate marine oggetto del concorso di idee sono:

1. Giorgino, Comune di Cagliari;
2. Torre Salinas-Colostrai, Comune di Muravera;
3. Santa Maria Navarrese, Comune di Baunei;
4. Santa Lucia, Comune di Siniscola;
5. Isola Rossa, Comune di Trinità d'Agultu;
6. Argentiera, Comune di Sassari;
7. Santa Caterina di Pittinuri-S'Archittu, Comune di Cuglieri;
8. Marceddi, Comune di Terralba.

Le otto borgate marine oggetto del concorso sono insediamenti abitati costieri, sorti prevalentemente tra la fine dell'ottocento e la seconda a metà del novecento, dotati di spiccati caratteri identitari, in particolare in relazione alla loro originaria funzione, riconducibile all'attività estrattive, alla pesca, al culto religioso, al presidio militare, alla bonifica agraria ed alla fruizione turistica.

Il concorso ha sollecitato lo sviluppo di proposte ideative rispetto a due livelli di approfondimento:

- un primo livello relativo all'assetto e all'organizzazione generale dell'area di intervento ed alle relazioni con il territorio d'area vasta, coerente con una visione complessiva ed unitaria del futuro assetto della borgata;
- un secondo livello di approfondimento riguardante la prefigurazione degli esiti architettonici alla scala insediativa ed edilizia definendo ed articolando le modalità di intervento con particolare attenzione agli aspetti della compatibilità paesaggistica, della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico in relazione alle specificità dei singoli contesti.

La giuria di valutazione delle proposte, composta da figure di rilievo internazionale nel campo dell'urbanistica, dell'architettura e della progettazione paesaggistica, ha visto la partecipazione di Inaki Abalos, architetto (Abalos & Herreros, Madrid), Shlomo Aronson, architetto (Shlomo Aronson Landscape Architects Town Planners and Architects, Jerusalem), Bernardo Secchi, urbanista (Istituto universitario di architettura di Venezia – IUAV), Giampaolo Visioli, ingegnere (Responsabile del procedimento, Regione autonoma della Sardegna) nonché il sindaco di ogni Comune interessato. Il concorso ha visto la partecipazione di 106 proposte progettuali provenienti da tutta Europa, di cui 24 premiate o segnalate dalla giuria, che nell'insieme rappresentano un importante repertorio di idee e progetti capace di favorire una maggiore consapevolezza circa le strategie di riqualificazione e recupero degli insediamenti esistenti nel territorio costiero dell'isola.

RAS - Premio per il Paesaggio  
IV edizione: Primo classifica-  
to - Categoria D - Interventi di  
riqualificazione paesaggistica  
"Riberas": Interventi di riquali-  
ficazione delle aree ai margini  
dello stagno di Cabras (OR)  
Progetto: Studio Associato  
Riberas.

Gli esiti del concorso di idee, come evidenziato nello stesso bando, possono inoltre costituire un patrimonio significativo di idee e proposte a supporto della pianificazione e riqualificazione delle singole borgate, capace di ricomporre gli interessi pubblici e privati all'interno della nuova visione di sviluppo sostenibile prefigurata dal PPR, anche attraverso la promozione di un processo partecipativo volto ad esplorare gli effettivi requisiti di fattibilità e condivisione delle scelte. A conclusione della fase concorsuale la Regione ha erogato alle amministrazioni comunali specifici finanziamenti dedicati alla attivazione di percorsi partecipativi, aperti alla partecipazione della popolazione residente e degli stessi progettisti vincitori, volti a verificare la condivisione delle scelte strategiche generali, sviluppare e precisare le soluzioni progettuali proposte, approfondire gli aspetti connessi alla fattibilità tecnico amministrativa ed alla sostenibilità ambientale.

### – Programmi integrati per il paesaggio

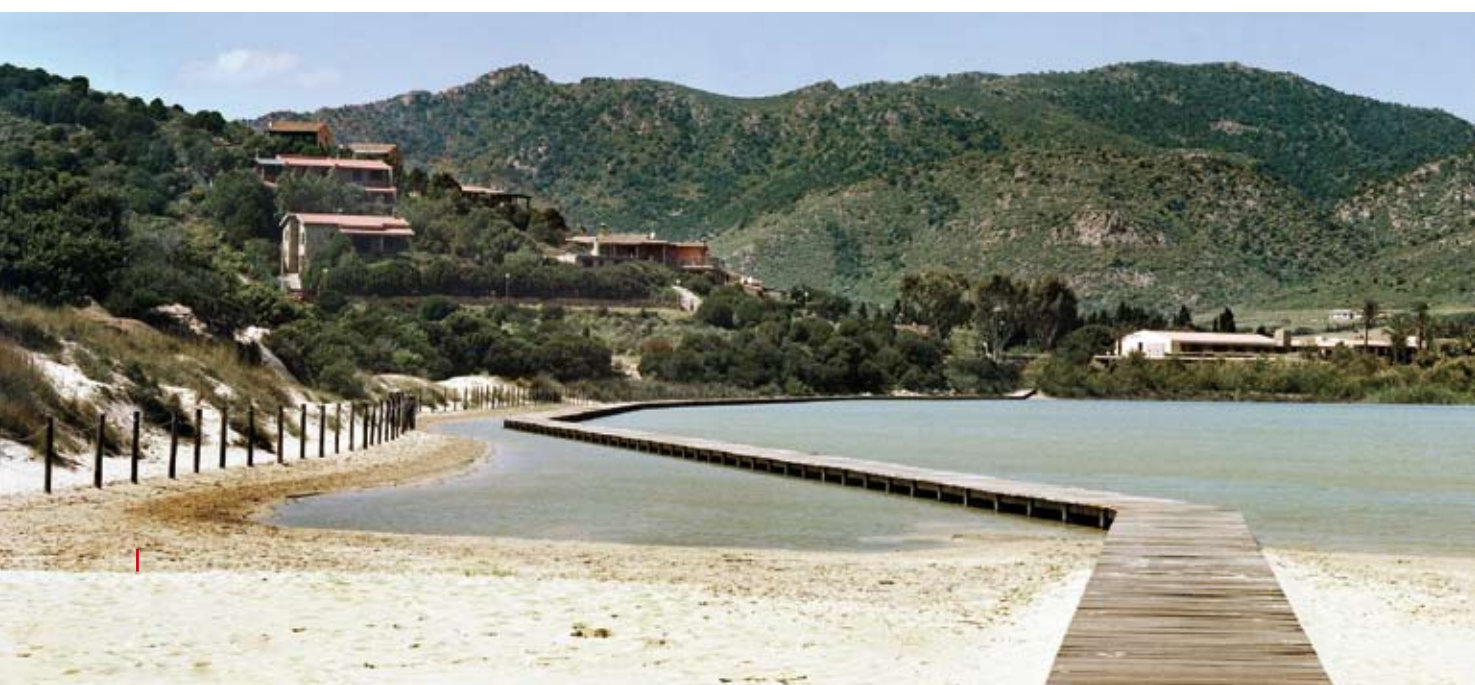
Il bando Programmi integrati per il paesaggio<sup>28</sup>, promosso dalla Regione Sardegna<sup>29</sup> nel mese di dicembre 2009, ha la finalità di sviluppare la parte propositiva e progettuale del Piano paesaggistico regionale attraverso l'elaborazione di programmi di intervento e proposte di progetto a valenza paesaggistica, in attuazione degli indirizzi e degli orientamenti progettuali riguardanti gli Ambiti di paesaggio del PPR. Il bando è rivolto ai comuni i cui territori sono compresi all'interno dei 27 Ambiti di paesaggio costieri identificati dal Piano paesaggistico regionale, riuniti in reti di comuni interessati all'attuazione degli indirizzi progettuali formulati dal Piano paesaggistico per lo specifico ambito di appartenenza.

Il Programma integrato per il paesaggio, proposto da una rete di comuni confinanti il cui territorio ricade all'interno dello stesso ambito di paesaggio del PPR, è il frutto di un lavoro di condivisione amministrativo-istituzionale e coinvolgimento della società locale. Caratterizzato da una precisa idea progettuale, il Programma integrato si configura come un insieme di azioni e interventi pubblici e/o privati, integrati e complementari, tale da esplicitare un progetto unitario di paesaggio in attuazione degli indirizzi del PPR.

#### *Sardegna GeoBlog*

Nella fase di formazione ed elaborazione dei Programmi integrati, la Regione Sardegna ha promosso l'utilizzo di un GeoBlog, strumento di supporto al dialogo online tra soggetti istituzionali deputati al governo del territorio, al fine di raccogliere e condividere osservazioni, suggerimenti e istanze su specifici temi di discussione (<http://webgis.regione.sardegna.it/sardegnaeoblog/>).

RAS, Premio per il Paesaggio IV edizione. Secondo classificato-Categoria D-Interventi di riqualificazione paesaggistica "Risanamento delle dune di Chia e sistemazione delle aree limitrofe". Accesso alla spiaggia su passerella attraverso lo stagno nel litorale di Chia, Domus de Maria (CA). Progetto ATI: Criteria-S. Gaias-M. Marras. (Foto di Davide Viridis).



L'applicazione, sviluppata dalla Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia nell'ambito del proprio SITR, si propone di dare continuità al processo partecipativo in materia di pianificazione territoriale e urbanistica e di supportare un dialogo continuo tra i soggetti istituzionali.

#### *La valutazione delle proposte*

La Convenzione europea del paesaggio, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000, promuove la partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche. Al fine di favorire la massima condivisione da parte dei territori interessati dal Piano paesaggistico, il bando ha definito un sistema di valutazione delle proposte progettuali che prevede la partecipazione attiva della comunità dei proponenti, rappresentata dai sindaci dei comuni candidati, attraverso il loro coinvolgimento nell'assegnazione dei punteggi alle singole proposte. Il Bando prevede quindi l'assegnazione dei cento punti complessivamente disponibili attraverso l'attribuzione di 80 punti da parte della Commissione di valutazione e 20 punti da parte della comunità dei proponenti, sulla base di specifici criteri distinti nella tabella A e nella tabella B contenute nel Bando. La graduatoria finale è quindi formulata sommando le valutazioni della commissione e quelle della comunità dei proponenti. Nel corso del mese di settembre 2011 è stata avviata la fase di valutazione dei Programmi Integrati per il Paesaggio da parte dei Sindaci dei Comuni candidati. I premi, concessi in misura variabile in funzione del numero dei comuni partecipanti (compresi fra i 200.000 e i 300.000 euro), sono finalizzati all'attuazione dei Programmi attraverso il finanziamento di studi di fattibilità e progetti preliminari delle singole azioni e interventi previsti.

#### → **Architetture per i litorali**

Il bando Architetture per i litorali, promosso dal Servizio tutela paesaggistica della Regione Sardegna<sup>30</sup> nel mese di maggio del 2010, ha inteso sollecitare idee e proposte progettuali per le strutture e le attrezzature di supporto alla balneazione ed a servizio della fruizione turistico-ricreative dei litorali, aventi caratteristiche di temporaneità e di facile rimozione, in grado di interpretare le caratteristiche del contesto ambientale e culturale in cui si collocano. In linea con quanto previsto dalla Convenzione europea del paesaggio, con il Codice Urbani e con gli orientamenti del Piano paesaggistico regionale, il concorso di idee riconoscendo la particolare sensibilità del settore marino litorale, intende offrire un contributo all'esigenza di preservare la risorsa legata al paesaggio costiero e alle sue componenti ecologiche, senza alterarne gli equilibri e le relazioni che regolano le dinamiche e i processi lungo la costa e al contempo consentire un'ideale e coerente fruizione della risorsa.

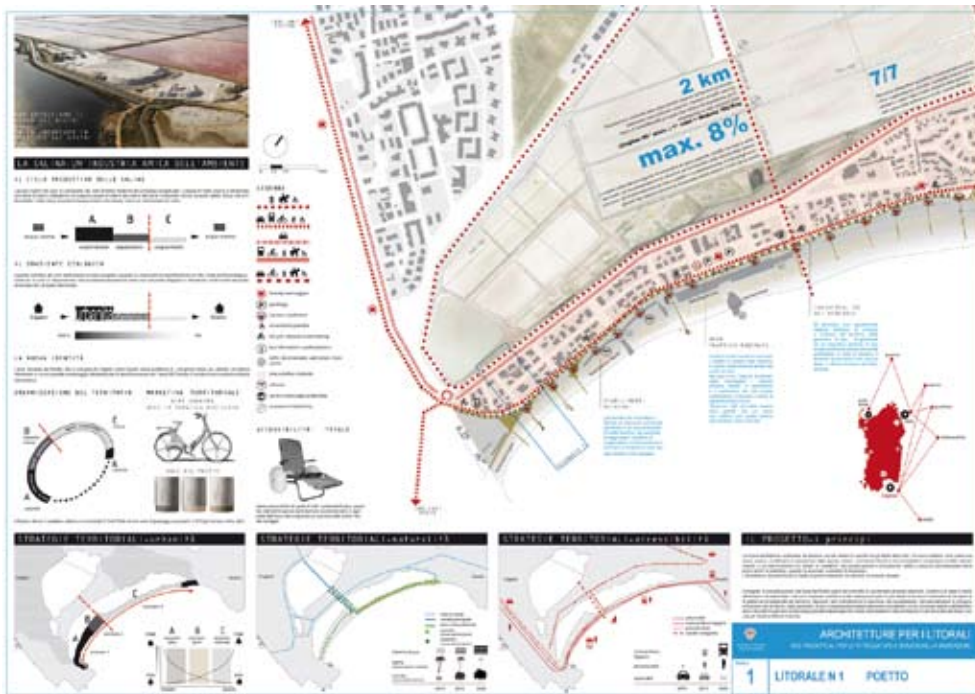
Le finalità specifiche del bando sono:

- migliorare l'accessibilità e la fruibilità del sistema litoraneo nell'ottica di uno sviluppo sostenibile che riduca i processi di degrado della risorsa;
- regolamentare e controllare la pressione antropica sugli arenili diminuendone l'azione meccanico-fisica localmente concentrata;
- regolamentare e coordinare le diverse attività di servizio sui litorali sabbiosi o ciottolosi attraverso processi d'integrazione e complementarità fra le stesse.

Il bando ha visto la candidatura di 66 proposte progettuali riguardanti otto distinti contesti marino litorali, appartenenti alle otto province sarde, identificati dal Servizio tutela paesaggistica per le differenti caratteristiche geografiche, condizioni ambientali e culturali:

- Poetto (Cagliari-Quartu S.Elena);
- Porto Pino (Sant'Anna Arresi-Teulada);

<sup>30</sup> Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia, Servizio tutela paesaggistica.



RAS, Architetture per i litorali: Idee progettuali per le attrezzature a servizio della balneazione, Litorale n.1 Poetto. Raggruppamento Primo classificato: LSB Architetti associati-Magmaprogetti-Consulenza paesaggistica. Seacoop.

- Pistis (Arbus);
- Budoni;
- Lido di Orrì (Tortolì);
- Spiaggia del Liscia (Palau-S.Teresa di Gallura);
- San Giovanni di Sinis (Cabras);
- Spiaggia di Maria Pia (Alghero).

In coerenza con quanto previsto nelle direttive per la predisposizione dei Piani comunali di Utilizzo dei Litorali, il bando riconosce la grande valenza del settore costiero e dei litorali per l'economia della Regione, con la consapevolezza che l'esigenza di salvaguardia della risorsa paesaggistico ambientale debba favorire e promuovere un'attenta programmazione e progettazione delle attrezzature di servizio alla fruizione.

#### 4.i. La promozione del Piano: il Progetto Itaca

Il Progetto Itaca, interventi di trasferimento di attività e competenze ambientali, è un progetto di alta formazione cofinanziato dalla comunità europea (Por Sardegna 2000-2006 Asse III, misura 3.9) con il patrocinio dell'Assessorato del lavoro della Regione Sardegna e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali volto ad incrementare e potenziare le competenze della pubblica amministrazione sulla tutela, gestione e pianificazione del paesaggio in Sardegna.

Il progetto, attivato dall'Associazione temporanea di scopo costituita dalle Università degli studi di Sassari e di Cagliari, in coordinamento con la Direzione generale della Pianificazione urbanistica della Regione, ha preso avvio nel mese di aprile 2006 ed è terminato con il seminario conclusivo nel novembre 2008.

La finalità del progetto formativo è consistita nella costruzione e potenziamento, all'interno della pubblica amministrazione, di abilità progettuali e di gestione e controllo delle trasformazioni delle risorse territoriali con particolare riferimento al sistema paesaggistico-ambientale ed al Piano paesaggistico regionale.

Il percorso formativo ha coinvolto docenti altamente qualificati, sia italiani che stranieri, ed ha visto la partecipazione di circa 700 corsisti dipendenti delle pubbliche amministrazioni, addetti alla tutela del paesaggio ed al governo del territorio dei comuni, delle province e della regione, divisi in una trentina di classi con sede nei capoluoghi delle otto province sarde.

Il progetto si è avvalso di metodologie innovative per adeguare, al livello più alto consentito dallo stato dell'arte, la competenza degli operatori del settore,





Locandina Carbonia *Landscape Machine*.

proponendosi di svilupparne l'attitudine progettuale, orientata in senso conoscitivo e consapevole all'interno della pubblica amministrazione. Il programma formativo di 442 ore, organizzato in diversi blocchi tematici, paesaggio storico, paesaggio agrario, paesaggio urbano, paesaggio costiero e riqualificazione del paesaggio, si è svolto mediante lezioni in aula e formazione a distanza (*e-learning*), con lezioni teoriche, pratiche e seminari. Ai blocchi didattici sono stati affiancati laboratori, seminari di approfondimento tematico e *workshop* formativi all'estero.

#### 4.1. Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa

Il progetto dal titolo Carbonia *Landscape Machine*, promosso dalla città di fondazione sarda, ha vinto la seconda edizione del Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa 2010-2011, cui hanno partecipato quattordici stati membri aderenti alla Convenzione europea del paesaggio. L'aggiudicazione del premio è stata comunicata nel corso della 6° Conferenza del Consiglio d'Europa sulla Convenzione europea del paesaggio, che si è tenuta a Strasburgo il 3 e 4 di maggio 2011.

La giuria internazionale, costituita fra gli altri da un membro del comitato di esperti del Consiglio d'Europa incaricato di seguire l'applicazione della Convenzione e tre eminenti specialisti sul paesaggio, ha espresso la seguente motivazione: "questa esperienza esemplare, che mira a riqualificare in una prospettiva di sviluppo sostenibile il paesaggio moderno, urbano e minerario del XX secolo, soddisfa pienamente tutti i criteri del premio del Paesaggio, dimostrando che lo sviluppo sostenibile del territorio può essere raggiunto attraverso la partecipazione pubblica a tutti i livelli e la progressiva sensibilizzazione delle comunità. Il riconoscimento del patrimonio storico al fine di creare una nuova identità è stato, inizialmente, l'obiettivo della riqualificazione di questo paesaggio urbano. Il lavoro sulla miniera è stato, infatti, integrato da un rinnovamento di tutta la città con il recupero di spazi pubblici, strade e monumenti. Questa riqualificazione della struttura urbana di Carbonia ha favorito una nuova identità culturale della città. Questa esperienza rappresenta un perfetto esempio di sviluppo sostenibile del paesaggio urbano, un modello con un ampio risvolto internazionale per la riqualificazione di altre aree urbane ed industriali degradate".

##### *Finalità del premio*

Istituito dall'art. 11 della Convenzione europea del paesaggio, il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa è finalizzato a dare un riconoscimento formale alle iniziative concrete ed esemplari volte alla realizzazione degli obiettivi di qualità paesaggistica nei territori degli stati membri della Convenzione, che abbiano conseguito un risultato

Piazza Roma a Carbonia.  
In primo piano l'opera  
di Giò Pomodoro "Frammenti  
di vuoto I".



effettivo e misurabile per la salvaguardia, la gestione e la pianificazione sostenibile dei paesaggi. Il Premio promuove la partecipazione pubblica al processo decisionale nell'ambito delle politiche del paesaggio e la sensibilizzazione della popolazione sull'importanza del paesaggio per lo sviluppo umano, il consolidamento dell'identità europea e il benessere degli individui e della società nel suo insieme. In linea con le finalità del Consiglio d'Europa, il Premio intende inoltre favorire lo sviluppo sostenibile e promuovere la dimensione territoriale dei diritti umani e della democrazia riconoscendo l'importanza delle misure adottate per migliorare le caratteristiche paesaggistiche dell'ambiente di vita delle popolazioni.

#### La selezione nazionale

La candidatura di Carbonia *Landscape Machine* al Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa è stata scelta dal Ministero per i beni e le attività culturali attraverso il Servizio architettura e arte contemporanee della Direzione generale per il paesaggio, le belle arti l'architettura e l'arte contemporanee – PaBAAC, tra 95 progetti pervenuti alla selezione nazionale.

Il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa è stato per il Ministero una occasione per coinvolgere centinaia di amministrazioni e soggetti istituzionali, che a diversi livelli si occupano di paesaggio, e per conoscere le modalità di interpretazione ed applicazione della Convenzione del paesaggio nel nostro Paese. La procedura di selezione italiana è stata impostata, a partire dal regolamento del Consiglio d'Europa, con l'obiettivo di consentire la più ampia partecipazione e favorire una valutazione comparata di proposte anche molto diversificate fra loro. Il Ministero ha proposto un'articolazione dei quattro criteri di valutazione individuati dal Consiglio d'Europa (sostenibilità, esemplarità, partecipazione, sensibilizzazione) secondo specifici indicatori, favorendo la preselezione delle proposte sulla base delle azioni concrete di qualità da esse attivate. La candidatura italiana è quindi stata individuata a partire dagli interventi preselezionati da una commissione multidisciplinare di esperti, che ha anche assegnato alcune menzioni speciali. La Commissione di valutazione nazionale, composta da Mario Lolli Ghetti – Presidente, Drettore generale per paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee, Maria Grazia Bellisario, Direttore architettura e arte contemporanee e coordinatore generale del progetto, Massimo Carmassi (docente di progettazione architettonica - Università di Firenze), Franco Farinelli (docente di geografia, Università Bologna), Roberto Gambino, docente di urbanistica, Politecnico di Torino), Franco Zangheri (docente di storia del paesaggio, Università di Firenze), all'unanimità ha individuato come candidato italiano per il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa edizione 2010-2011 la proposta presentata dal Comune di Carbonia. Realizzato con il contributo scientifico della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Cagliari, il progetto Carbonia *Landscape Machine* rappresenta l'insieme delle azioni intraprese dall'amministrazione comunale volte a recuperare, restaurare, tutelare e riqualificare, l'impianto urbanistico e architettonico della città industriale del novecento. Il concetto di paesaggio è qui riferito al paesaggio urbano e produttivo, nel suo rapporto con il territorio, che ha in Carbonia una particolarità unica e inconfondibile. Attraverso un programma coordinato di azioni di salvaguardia, gestione e pianificazione, sono stati realizzati interventi ed innescati processi virtuosi di conservazione, riqualificazione e rilancio dell'identità storico culturale del territorio, a partire dall'impianto urbano e minerario, che rappresenta un significativo patrimonio del "moderno". Città di fondazione, Carbonia nasce infatti dalla società pubblica Azienda Carboni Italiana – ACAI, fra il 1937 e il 1942, come centro produttivo ubicato in prossimità della grande Miniera di Serbariu. L'insieme degli interventi ha permesso di restituire ad un'ampia fruizione alcuni dei luoghi simbolo della storia della città e del territorio, in una prospettiva di nuovo sviluppo economico, sociale e culturale. Il progetto prevede inoltre



Installazioni e reperti di archeologia industriale nella Grande miniera di Serbariu a Carbonia. (ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).

l'implementazione di un sistema culturale organizzato in riferimento alla tutela ed alla valorizzazione del territorio e del suo patrimonio urbano e minerario: il Museo del Carbone e il Centro italiano della cultura del carbone (CICC), insediati nella Miniera di Serbariu, gli Itinerari di architettura moderna, tra Carbonia, Cortoghiana e Bacu Abis, i nuovi paesaggi d'arte, con le opere di Giò Pomodoro, Mauro Staccioli, Giovanni Campus, Pinuccio Sciola.

Il progetto Carbonia *Landscape Machine* risponde coerentemente con quanto promosso dal Ministero per i beni e le attività culturali per la diffusione della Convenzione di Firenze e l'applicazione dei suoi principi, in particolare per quanto riguarda la tutela attiva del paesaggio e la qualità degli interventi progettuali realizzati. La Commissione nazionale di valutazione ha voluto inoltre segnalare alcuni progetti ritenuti significativi, fra i quali il Piano paesaggistico regionale della Sardegna ed il Parco Paleobotanico dell'Anglona, con le motivazioni di seguito riportate. La Regione autonoma della Sardegna con il Piano paesaggistico regionale "ha messo in campo negli ultimi anni, seguendo i principi della Convenzione, una delle azioni politiche più innovative per quanto riguarda la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale delle coste, sottoposte da decenni alla pressione di interessi turistici e immobiliari. La qualità del piano costiero (...) viene presa in considerazione nel suo impianto originario (riferito al primo ambito omogeneo n.d.r.). Non può non rilevarsi comunque, come l'efficacia degli obiettivi della pianificazione possa non essere completamente assicurata fino alla coerente attuazione anche del secondo ambito di piano, relativo alla restante parte interna del territorio regionale, e che le interpretazioni maturate, con alcune delle normative successivamente introdotte, si discostino dai principi originari portanti del PPR.

Il Comune di Martis con il Parco Paleobotanico dell'Anglona ha avuto la "straordinaria capacità (...) di mettere in scena uno dei paesaggi più caratteristici della Sardegna attuato non a partire dalla costituzione di un unico ente gestionale ma attraverso politiche coordinate di amministrazioni locali volte al raggiungimento di un comune obiettivo condiviso".

## Interviste

**Gabriele Asunis,**

*Assessore enti locali, finanze e urbanistica della Giunta Cappellacci (2009-2010), Direttore generale della programmazione unitaria-RAS<sup>1</sup>*

### **Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

Più che innovazione direi che c'è stata una riconferma secondo me drammatica: un atto di pianificazione, quale quello di natura paesaggistica, non trova mai il concorso degli attori principali rappresentati dalle amministrazioni comunali. Ora capire perché non trovi concorso è apparentemente semplice ma in realtà complesso.

Innanzitutto un quadro normativo che si presenta semplice per chi lo ha scritto, ma complesso per chi, nei fatti, deve andare ad operare. Effettivamente qui in Sardegna già da 20 anni cerchiamo disperatamente di perseguire un atto di pianificazione che incroci la volontà della collettività sarda.

Devo dire che i beni, che di norma le collettività locali identificano come beni di primaria rilevanza, non sempre coincidono con i beni che invece sono identificati dagli atti di pianificazione paesaggistica. E da qui forse lo scollamento. Per dirla brutalmente siamo tutti grandi amanti della natura fino a che non ci sono delle norme che ci limitano l'azione e, spesso, perseguiamo un percorso tortuoso nel tentativo di superare la disposizione normativa. Questo è indice per un verso di non compiuta maturità da parte della collettività isolana nel suo complesso ed è peraltro un elemento che, a mio giudizio, deve far pensare molto chi avvia processi di pianificazione di questa natura. Bisognerebbe cogliere quale è il concetto che la collettività locale da al termine paesaggio, quali sono a giudizio della collettività locale gli elementi primari che devono essere conservati. Nel senso che la Regione non deve redigere un piano che, obbligatoriamente, sia calzante con quelle che sono le sensibilità locali, ma un piano che tenga conto anche delle sensibilità locali. Faccio un esempio. In un territorio del medio-campidano dove l'attività è prettamente di natura agricola e zootecnica e quindi non ci sono attività di natura speculativa, non c'è un mercato immobiliare, c'è un'economia quantomeno monosettoriale; in questi casi specifici è chiaro che leggere una norma del PPR che dice che il bene identitario coincide con i filari di fichi d'India viene considerato come un elemento di grande limitazione. E quindi anziché cercare di preservare questo bene lo elimina, per non avere da questo bene un vincolo. Faccio questo esempio che per quanto banale, può essere esteso a tutte le altre componenti.

Il problema è quindi il valore del bene, nel senso che l'identificazione dei valori che sono definiti in un contesto, spesso non tengono conto del modo di riconoscere il territorio da parte delle realtà locali.

### **A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

Il ritardo fa riflettere e a mio avviso deriva da una sommatoria di fattori, sia in ambito locale che regionale. Abbiamo un riferimento normativo e pianificatorio molto articolato, scritto a più mani, che ha fatto riferimento a segmenti di attività di grande valore scientifico, ma che però messe assieme creano sovente alcuni elementi di grande distonia; la lettura del quadro normativo diventa molto complessa soprattutto in relazione ai collegamenti esistenti tra i diversi articoli della normativa. Questo è molto presente sia nelle fasi di applicazione della norma da parte delle Amministrazioni comunali, sia nella fase di controllo a livello regionale.

In ambito locale, inoltre, si trovano delle difficoltà oggettive per quanto riguarda il sistema costiero. Applicando la disposizione normativa e la stessa Legge 8 del 2004, viene tagliata al 50% la potenzialità edificatoria: in questo contesto si ritrovano casi di comuni che hanno già utilizzato tutta la potenzialità edificatoria e altri nei quali gli attori della politica locale, durante il percorso pre-elettorale, si erano impegnati in solenni proposte di nuove volumetrie e invece possono ora solo riqualificare il sistema edilizio presente sulla costa.

<sup>1</sup> Intervista rilasciata a Cagliari il 21 novembre 2011.

**Rispetto a queste esigenze ritiene che il quadro normativo, e in particolare il Decreto Floris e le direttive sulle zone agricole, siano sufficienti a trattare la complessità a cui il PPR in qualche modo richiama?**

Non credo che oggi il Decreto Floris sia lo strumento che aiuta a operare in percorsi di tal natura. In un certo periodo storico, tra il 1994 e 1996 si era operata una revisione del Decreto Floris per renderlo coerente con quelle che sono le esigenze non soltanto della Sardegna. L'urbanistica è una materia avvincente, ma credo che alcune disposizioni oggi presenti la rendano avvilente; la definirei la ragioneria dell'urbanistica. Accade di dover pianificare in funzione di un piccolo parametro definito in qualche ufficio, senza tener conto che il mondo è cambiato e le esigenze sono modificate. L'utilizzo di molti parametri che vengono richiesti da un determinato quadro normativo, difficilmente oggi sono utili nelle fasi di attuazione e quindi di risposta a quelle che sono le esigenze del fruitore.

**Quando era Assessore regionale all'urbanistica ha promosso numerosi incontri con le amministrazioni comunali. Quali esigenze e criticità sono emerse?**

Oggi, a fronte di una nostra immaturità sul tema, abbiamo preso atto che nella maggioranza dei casi c'era una oggettiva immaturità anche da parte degli amici degli enti locali, i quali anziché entrare nel merito delle problematiche reali conseguenti all'approvazione del Piano, avevano una visione critica e quindi non costruttiva; in particolare critica nei confronti degli elementi conoscitivi posti a base del Piano, ma è chiaro che in un anno tempo non era possibile andare oltre quegli approfondimenti conoscitivi.

Il Piano dice che i comuni in sede di adeguamento possono procedere ad aggiornare le basi conoscitive ed è importante che ciò venga fatto. Peraltro su questo filone avevamo, attraverso un atto deliberativo della Giunta, identificato ulteriori risorse finanziarie proprio nel tentativo di venire incontro alle amministrazioni comunali e consentire una volta per tutte di non fare un piano sulla carta, ma di fare un piano che fosse la risultante di una conoscenza del territorio e una identificazione di una strategia capace di dare risposta a quelle che erano le esigenze del territorio, sia a livello comunale che intercomunale.

In occasione degli incontri ricordo che almeno il 70% - 80% degli interventi erano riferiti a problematiche riguardanti l'agro, un 5% - 8% erano riferiti alle perimetrazioni dei centri matrice. È da rimarcare, però, il carattere costruttivo dei primi approcci che ha consentito di capire il perché del rallentamento nel processo di condivisione, quindi di applicazione della norma; emergeva inoltre, in alcuni contesti territoriali, l'importanza del rapporto diretto tra amministrazione e singolo cittadino rispetto a un ragionamento molto più ampio di pianificazione del paesaggio. Devo dire inoltre che alcuni comuni sono stati fortemente produttivi in termini di suggerimenti. Molti hanno richiesto una serie di integrazioni finalizzate, non già ad aprire ipotesi di trasformazione del territorio, ma, viceversa, riconoscevano la peculiarità di alcuni ambiti per i quali era indispensabile una ulteriore e più forte tutela e ipotesi tese a ridurre maggiormente la possibilità di trasformazione. Un approccio molto variegato.

**Ha parlato di intercomunalità, ha parlato di paesaggio. Che ruolo potrebbe svolgere l'ambito di paesaggio?**

L'ambito di paesaggio ha avuto, fino ad ora, la funzione di identificare un perimetro all'interno del quale trovano applicazione le disposizioni di legge. Identificare un perimetro e non immaginare il paesaggio nella sua complessità, nella sua interrelazione tra aree prossime o contermini, pensare ad una linea Maginot dove sulla destra vige una disposizione, mentre oltre ne vige un'altra, mi disturba culturalmente. Ma vi devo dire che mi disturba anche un ulteriore aspetto, comune alle amministrazioni regionali che si susseguono, che riguarda la forte attenzione al sistema costiero senza rendersi conto che uno degli elementi caratterizzanti del nostro paesaggio è quello delle zone interne.

Per cui si assiste a disposizioni regionali che tendono ad orientare le attività sulle aree di prima fascia rispetto al mare, mentre nelle zone dove ci dovrebbe essere quella giusta attenzione affinché il sistema paesaggio venga conservato, non ci sono norme di particolare rilevanza. Si corre quindi il rischio che mentre ci si concentra sulla realizzazione di un intervento edilizio all'interno di una zona fortemente antropizzata, probabilmente a impatto minimo, oltre questa linea Maginot, alla quale facevo riferimento prima, le trasformazioni antropiche iniziano a creare problemi rilevanti.

**Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

Ogni atto di programmazione se visto nella sua singolarità corre il rischio di essere valutato come un elemento di freno. Se invece si ha la capacità di trovare una forte interrelazione tra azione regionale e azione locale e si orienta la programmazione regionale, e quindi i flussi di risorse

finanziarie, in maniera tale da identificare quasi degli “ammortizzatori territoriali”, è possibile creare le condizioni per poter trasformare la coscienza del cittadino sardo nei confronti di questi atti di pianificazione, che adesso di norma è critica, in una coscienza di tipo propositivo.

Questi atti di pianificazione, se sufficientemente sostenuti, sono una risorsa incredibile per la nostra Isola, perché consentirebbero di coniugare la salvaguardia con lo sviluppo.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Credo che si debba procedere, una volta per tutte, ad una modifica del quadro normativo del PPR, che non significa azzerare il quadro normativo stesso, ma vuol dire modificare un quadro che ha creato una serie di problemi di applicazione pratica; creare un quadro normativo più snello, dove gli elementi di distonia vengono riportati ad unitarietà, facilitando la lettura del piano e la comprensione di ciò che è consentito fare e in che modo. Se non si trova una chiave di lettura univoca si rischia di non fare molti passi in avanti.

Poi in seconda battuta, proprio perché questi atti di pianificazione sono in progress, è necessario intervenire sul dispositivo cartografico, sia per arricchirlo di conoscenze che derivano dalle attività che la stessa amministrazione regionale sta facendo in altri campi e sia per migliorarne le modalità di rappresentazione dei contenuti.

### **Arnaldo “Bibo” Cecchini,**

*Professore ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, presso la Facoltà di Architettura di Alghero, Responsabile per il coordinamento di Sardegna Nuove Idee per l'Università degli Studi di Sassari*

**Quali sono gli aspetti più importanti del PPR che necessitano di una revisione o adeguamento?**

Faccio una premessa: l'obiettivo di Sardegna nuove idee (SNI), non era la revisione del PPR, né poteva esserlo.

Si trattava infatti di un “progetto di ricerca per la definizione di metodologie e indirizzi operativi per la costruzione di un processo partecipativo di progettazione paesaggistica e territoriale”.

La revisione del PPR, o meglio il varo di nuovo PPR, è un processo politico e amministrativo che prevede un iter preciso, che non può essere fatto di emendamenti o modifiche ad hoc; che chi propone la revisione lo “alimenti” con degli studi e delle ricerche o dei “percorsi partecipativi” (anche se essi avevano esplicitamente altri scopi) è legittimo, ma è incongruo, se i risultati di quelle ricerche e di quegli studi e di quel processo di discussione collettiva (non mi azzarderei a definirlo in senso stretto “processo partecipativo”) non ponevano affatto la questione della revisione del PPR.

Rispondo ora alla domanda: a mio avviso non ci sono aspetti significativi del PPR che necessitano di revisione, e se il termine adeguamento è sinonimo di revisione, non ci sono aspetti del PPR che necessitano di adeguamenti (se adeguamento vuol dire modalità di attuazione o vuol dire attività necessarie per renderlo applicabile, allora dirò, rispondendo alle prossime domande quel che penso e che in gran parte coincide con quel che è emerso dal processo di discussione di SNI).

**Qual è il contributo del processo partecipativo nella definizione dei contenuti di revisione del PPR?**

Anche qui faccio una premessa: SNI non è stato un processo partecipativo in senso stretto, si è trattato di una consultazione ampia e approfondita, soprattutto di attori istituzionali; e comunque non era teso alla revisione del PPR, mi spiace ripetermi

In ogni caso un processo di discussione pubblica, anche se limitato a un gruppo di attori e decisori, e anche se focalizzato su un tema specifico, è difficile, complesso, lungo.

La discussione proposta da SNI, tesa a capire e conoscere meglio il PPR della Sardegna, a evidenziarne possibili criticità, a indicare modalità di coinvolgimento degli attori pubblici locali (comuni e province) nella sua applicazione e nella costruzione di progettualità, è stata condotta in un tempo ristretto, ma con un coinvolgimento ampio, con diverse fasi e livelli di discussione, con il coinvolgimento oltre che degli attori istituzionali di altri soggetti, pubblici e privati.

Il percorso è descritto accuratamente nei documenti metodologici prodotti cui vorrei rimandare e sarà illustrato in un volume di prossima pubblicazione.

Voglio qui solo indicare alcuni “principi” che devono essere seguiti (nel caso di SNI si sono mostrati efficaci e fecondi, come – credo – venga testimoniato dalla qualità e ricchezza delle

posizioni espresse e dalla sostanziale consonanza del quadro di riferimento, al di là della varietà, raramente incoerente delle proposte).

#### 1. L'oggettività e la neutralità.

Il gruppo di lavoro non deve avere una tesi preconfezionata da dimostrare e obiettivi diversi da quelli indicati; deve condurre le riunioni in modo pubblico e trasparente, dar conto di tutte le posizioni, organizzare i resoconti in forma del tutto a-valutativa.

#### 2. L'ascolto attivo

Ascolto, perché la quasi totalità del tempo deve essere a disposizione dei partecipanti, attivo perché tecniche semplici e raffinate possono essere usate per consentire di far sì che tutti ascoltino, abbiano modo di argomentare, vedano riconosciuto il loro contributo, possano esprimersi al meglio.

#### 3. Processo condiviso

Ogni fase della discussione va presentata ai partecipanti che devono poter dire la loro anche sul processo e che, in moltissime occasioni, sceglieranno uno di loro per guidare la discussione, limitando il ruolo del gruppo di lavoro a quello cruciale, ma non direttivo, del "vigile urbano".

#### 4. Preparazione accurata

I partecipanti devono venire agli incontri "preparati", per questo devono essere predisposti in tempo i materiali e i partecipanti devono sapere di dover partecipare e per cosa.

#### **Quali aspetti critici e opportunità è possibile riscontrare nel processo partecipativo?**

Le difficoltà che abbiamo incontrato in SNI sono state soprattutto pratiche, di coordinamento, di contatto con i partecipanti, di ristrettezza dei tempi.

La guida del processo, della collega Alessandra Casu e la qualità dei "conduttori" (quasi tutte conduttrici) hanno reso non significativi questi limiti.

Ma ci sarebbe voluto più tempo, più organizzazione.

Forse sarebbe stato bene diminuire la scala e allargare la partecipazione: ovvero partire da incontri a livello comunale o di quartiere per i comuni più grandi e coinvolgere più attori non istituzionali, ma sarebbe stata un'altra cosa.

#### **Ritiene che le attuali proposte di revisione del Piano siano coerenti con gli esiti del processo partecipativo?**

Non voglio e non so rispondere a questa domanda in modo diretto; perché ignoro quali siano in dettaglio le proposte e perché non so se sia stato avviato un processo di revisione del PPR: posso solo dire quali sono state le conclusioni di SNI, certificate nei documenti di sintesi e nei rapporti fidedigni.

Ho tentato di riassumerne lo spirito nell'introduzione che ho fatto al convegno che ha inaugurato la fase plenaria conclusiva (un bel convegno a mio avviso, nel quale le riflessioni da me presentate hanno avuto un ampio consenso) e che qui riassumo con un rapido accenno:

- il paesaggio come bene comune nel suo insieme e che quindi nel suo insieme va normato e regolato, riconoscendone specificità e meccanismi evolutivi;
- il fatto che l'abusata formula del "ma anche" (certo dobbiamo difendere l'ambiente, ma anche dobbiamo puntare allo sviluppo) non funziona né dal punto di vista teorico né dal punto di vista pratico; la formula giusta è "proprio perché" (proprio perché difendiamo l'ambiente, siamo in grado di capire quale è lo sviluppo possibile, che duri e che preservi le risorse e i patrimoni ambientali e paesaggistici)
- il grande bisogno di regole certe, di pianificazione a diversi livelli e su diverse scale temporali e di un coordinamento "ufficiale" e stabile tra i diversi livelli istituzionali;
- la difesa intransigente del paesaggio e dell'ambiente e la loro tutela si esprime in un grande bisogno di progetto e nella necessità che le comunità locali possano essere aiutate nel pensare e realizzare i progetti e coinvolte nella definizione della visione che li determina;
- la necessità di formazione di tecnici e dirigenti e di sostegno agli enti locali nella pianificazione e nella progettazione.

#### **Quali relazioni ravvisa fra i recenti provvedimenti normativi (Piano casa, Legge sul golf) e il processo di revisione del PPR?**

Mi paiono incoerenti con il PPR, inefficienti, inopportuni e sbagliati: se il processo di revisione del PPR fosse iniziato e si ispirasse alle ragioni e ai modi di quei provvedimenti credo sarebbe inattuabile e sbagliato.

Sul merito cito il collega e amico Giovanni Maciocco: "L'articolo 5ter rappresenta anche con tutta evidenza una lesione rilevante per il Piano paesaggistico regionale, per le sue regole, ma soprattutto per i principi. Per questo parlo di una drammatica mancanza di visione al futuro." (...)

Non sono le attrezzature a servizio dei campi da golf, ma i campi a servizio dell'espansione edilizia. I riflessi saranno soprattutto negativi. Il numero dei campi da golf è eccessivo e improbabile, i problemi ambientali sono sottovalutati. (...)

La nostra Regione, ma in generale il nostro paese, ha soprattutto bisogno di riqualificare l'esistente, il suo patrimonio edilizio abitato, ma obsoleto sotto il profilo dei materiali, delle tecnologie costruttive, della sua qualità energetica, così come è necessario rigenerare le città attraverso azioni e politiche mirate a rendere sostenibile l'ambiente in cui viviamo. Queste politiche generano una economia rilevante orientata al recupero, che produce lavoro per le imprese e occupazione ed è un'economia strutturale perché ha un futuro in quanto è coerente con il concetto di sostenibilità. In questo senso le categorie della nuova costruzione andranno sempre più considerate minoritarie e marginali". Meglio non potrei dire.

**Quali contributi potranno emergere dal processo di VAS per la revisione del PPR?**

Non saprei.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Io penso che sarebbe bene dare certezze ai comuni, attivare procedure di co-pianificazione, lavorare molto sulla formazione; ad esempio il progetto ITACA era giusto e bene pensato, ma doveva continuare (la formazione lungo tutta la vita è lungo tutta la vita), mettere al lavoro molti "urbanisti dai piedi scalzi", completare il PPR con le aree interne; e poi pensare strategicamente mettendo mano agli altri strumenti di piano necessari per dare i riferimenti generali ai progetti di sviluppo locale.

**Maria Assunta Lorrai,**

*Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici della Sardegna*

**Quali sono gli aspetti più importanti del PPR che necessitano di una revisione o adeguamento?**

L'attuale PPR della Regione Sardegna è in vigore dal 2006. Redatto con il contributo del MIBAC, ha cercato di interpretare al meglio le innovazioni che, in tema di paesaggio, sono state introdotte dal Codice dei beni culturali nel 2004.

Ma proprio il Codice è stato oggetto di modifiche nel corso degli ultimi anni, specialmente nella parte relativa alla tutela paesaggistica, precisando alcuni aspetti della pianificazione non considerati nella versione del 2004. Dunque, il PPR va verificato alla luce di queste modifiche; soprattutto, il piano va implementato con una normativa specifica per le aree interne della Regione, atteso che allo stato attuale esso interessa solo gli ambiti costieri dell'isola.

Non parlerei, pertanto, di revisione, piuttosto di un processo che si svolge senza soluzione di continuità da quando è stato siglato l'accordo di copianificazione tra Mibac e RAS. Con la regione quest'anno è stata avviata una attività di ricognizione dei vincoli paesaggistici come previsto dal Codice; con il medesimo approccio si tratta adesso di avviare la ricognizione dei vincoli ope legis e di definirne le relative prescrizioni d'uso. Solo a valle di tale processo si avrà un quadro esaustivo ed aggiornato del panorama della tutela in Sardegna che costituirà la base per il prosieguo della copianificazione tra Regione e MIBAC.

**Qual è il contributo del processo partecipativo nella definizione dei contenuti di revisione del PPR?**

Il processo partecipativo costituisce il cardine intorno al quale deve ruotare ogni iniziativa di pianificazione, non solo paesaggistica, al fine di renderla condivisa con i soggetti portatori di interesse coinvolti. Il Codice recepisce tale istanza, prevedendo - all'art. 144 - che nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici vengano coinvolti tutti i soggetti interessati e le associazioni portatrici di interessi diffusi. Resta ferma la competenza della Regione e del MIBAC per quanto riguarda l'attività di pianificazione paesaggistica.

Quali aspetti critici e opportunità è possibile riscontrare nel processo partecipativo?

Non parlerei di aspetti critici: il principio ispiratore del processo partecipativo è un principio positivo, basato su un alto livello di democratizzazione. Semmai ci possono essere problemi di metodo: particolare attenzione va rivolta, in tal senso, all'individuazione degli interlocutori, al livello di coinvolgimento, alla capacità di interpretare le indicazioni che emergono dagli incontri. E, last but not least, particolare cura va dedicata alla individuazione di mezzi, anche finanziari, di cui si intende disporre per questo tipo di attività.

Relativamente alle opportunità di tale processo, già la Convenzione europea del Paesaggio del 2000 ha posto in grande rilevanza l'esigenza di coinvolgere i soggetti portatori di interessi



diffusi nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche. Ciò consente, in altri termini, l'“ascolto” di tutti i soggetti che fruiranno delle scelte di pianificazione.

**Ritiene che le attuali proposte di revisione del Piano siano coerenti con gli esiti del processo partecipativo?**

Preliminarmente va rilevato che il MIBAC non è al corrente delle specifiche proposte di “revisione” del PPR da parte della Regione. In merito al processo partecipativo, se per esso si intende l'esperienza Sardegna nuove idee ritengo che esso sia stata molto interessante. Dalla serie di incontri e forum di cui è dato ampio risalto sul sito web della Regione emerge la consapevolezza da parte dei vari soggetti coinvolti dell'esigenza di tutela del paesaggio sardo nelle sue molteplici sfaccettature. Si può affermare che le istanze di tutela del territorio e di definizione di regole certe siano predominanti e costanti; è il segno di come il “laboratorio” del vigente PPR sia stato un'esperienza importante anche dal punto di vista culturale. Naturalmente questa attività va svolta anche per le aree interne della regione al fine di avviare un percorso verso una tappa fondamentale della pianificazione paesaggistica in Sardegna, che coinvolga, finalmente, tutta l'isola.

**Quali relazioni ravvisa fra i recenti provvedimenti normativi (Piano casa, Legge sul golf) e il processo di revisione del PPR?**

La tutela paesaggistica non deve “imbalsamare” il territorio, ma controllarne le trasformazioni garantendo la compatibilità con il paesaggio. Per questo “tutela” e “sviluppo” del territorio non devono essere considerati elementi confliggenti. Peraltro, in una situazione di congiuntura economica come quella ben vengano iniziative legislative regionali in tema di sviluppo. Naturalmente tali iniziative non possono comportare modifiche al vigente PPR senza la partecipazione del MIBAC. È il caso della L.R. n. 19/2011, la cosiddetta “Legge sul golf”: il Governo ha impugnato la norma proprio perché modifica il PPR in maniera unilaterale, senza il concorso dell'amministrazione statale. La situazione non pare cambiare neppure con la più recente legge regionale dell'8.11.2011 di modifica del “piano casa”, che continua a tenere fuori il MIBAC da qualsiasi scelta di modifica del PPR.

A questo proposito è opportuno ricordare che il vigente PPR è stato segnalato per il Premio paesaggio del Consiglio d'Europa 2010-2011 con la seguente motivazione: “La Regione Sardegna ha messo in campo negli ultimi anni, seguendo i principi della Convenzione, una delle azioni politiche più innovative per quanto riguarda la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale delle coste, sottoposte da decenni alla pressione di interessi turistici e immobiliari. La qualità del piano costiero, l'ambito del piano territoriale paesaggistico regionale, viene presa in considerazione nel suo impianto originario. Non può non rilevarsi comunque, come l'efficacia degli obiettivi della pianificazione possa non essere completamente assicurata fino alla coerente attuazione anche del II ambito di piano, relativo alla restante parte interna del territorio regionale, e che le interpretazioni maturate, con alcune delle normative successivamente introdotte, si discostino dai principi originari portanti del PPR”.

Ci sembra quindi importante mantenere i livelli di tutela per i centri storici, il patrimonio culturale e il patrimonio costiero, quest'ultimo – che rappresenta un quinto delle coste italiane – considerato risorsa strategica per la Sardegna.

**Quali contributi potranno emergere dal processo di VAS per la revisione del PPR?**

La procedura di VAS costituisce un elemento di valutazione fortemente innovativo per gli strumenti di pianificazione, previsto all'interno del Codice dell'Ambiente, che consentirà a RAS e MIBAC di verificare la sostenibilità di eventuali proposte. In altri termini, la VAS permette una corretta e compiuta valutazione dell'incidenza, sul territorio della Sardegna, delle scelte di pianificazione operate con particolare riferimento al patrimonio culturale.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Il vigente PPR ha rappresentato una delle prime esperienze di pianificazione d'intesa tra Regione e MIBAC; sicuramente la prima esperienza dopo l'emanazione del Codice. Si è, in altri termini, trattato di un vero e proprio laboratorio nel quale sono stati sperimentati processi mai attuati prima in Italia. La sua parzialità – se così può essere definita - in termini di ambiti territoriali con le relative prescrizioni d'uso è scaturita dalla necessità di dettare norme in primo luogo per la fascia costiera, già oggetto della precedente legge “salva coste” del 2004. Risulta evidente, in tal senso, che il cammino del PPR non si è ancora concluso. MIBAC e RAS hanno ancora tanto da fare insieme, compiutamente precisato dagli artt. 135 e 143 del Codice.

Sicuramente si dovrà completare la ricognizione dei vincoli - ope legis ed emanati con specifico decreto – secondo modalità e criteri che il MIBAC ha definito a livello centrale, provvedendo anche alla definizione delle prescrizioni d'uso.

Lo strumento di pianificazione paesaggistica, inoltre, dovrà definire la normativa specifica per le zone interne, individuando eventuali modalità procedurali previste dal Codice, che tengano conto delle esigenze di semplificazione ormai ampiamente richiesti da più parti.

Anche per questo è importante che si arrivi quanto prima all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR. In questo modo si potrà giungere, in tempi rapidi e comunque concordati tra MIBAC e RAS, alla conclusione del processo che ha visto i due enti promotori di un innovativo strumento di tutela e sviluppo per quest'isola.

**Enrico Corti,**

*componente del Comitato scientifico del PPR e Responsabile del progetto Itaca per l'Università di Cagliari*

**Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione? A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

Mi è capitato di collaborare professionalmente alla redazione di piani urbanistici comunali (PUC) sia sotto la disciplina dei precedenti Piani territoriali paesaggistici sia, attualmente, per l'adeguamento dei PUC al PPR. Da questo punto di vista, rilevo che le difficoltà di redigere piani e di condurli ad approvazione sono sempre state notevoli e sono convinto che il vero handicap della pianificazione regionale è il mancato rinnovamento della Legge urbanistica regionale e, di conseguenza, delle sue prassi amministrative e disciplinari, tuttora imbrigliate dalla L.R. n. 45/1989 e dal Decreto 2266/u (Decreto Floris) dell'83 (discendente diretto e immutato dal D.M. 2 aprile 1968 in applicazione all'art.17 della 765); handicap che, naturalmente, è andato continuamente aggravandosi col tempo, fino a diventare del tutto insostenibile al confronto con le ispirazioni del PPR. Voglio sottolineare che la precedente pianificazione paesaggistica (Piani Territoriali Paesaggistici successivamente fatti decadere), non originava sostanziali conflitti con il quadro normativo regionale: all'atto pratico si traducevano in una zonizzazione delle aree di tutela sovraordinata rispetto alla zonizzazione del piano comunale che ne accoglieva le prescrizioni attribuendo, a tali ambiti, sigle urbanistiche e normative coerenti con le norme dei PTP rese omogenee nel contesto regionale. Ricordo ancora che dalle tutele dei PTP restavano esclusi i centri storici e gran parte delle aree urbane; l'evoluzione in senso paesaggistico, che pure avvenne, fu più di natura culturale e di maggior consapevolezza tecnica e politica piuttosto che di reale contenuto pianificatorio.

L'ambizione non sottaciuta del PPR è stata, invece, quella (e auspico che ancora lo sia) di derivare da assunzioni di principio (l'identità, il valore del territorio intatto, lo sviluppo sostenibile, ...) di politiche territoriali che motivatamente assumono la "centralità del paesaggio" come riferimento complesso per qualsiasi azione (trasformativa o conservativa) del territorio. Su questo presupposto, il rapporto fra pianificazione paesaggistica di livello regionale e la pianificazione territoriale di livello provinciale e comunale si sarebbe dovuto ridefinire su basi completamente nuove, riconoscendo a quest'ultime il ruolo essenziale di dare i contenuti di sviluppo locale e di welfare al Piano Paesaggistico e, soprattutto, di consolidare quest'ultimo con gli atti propri della democrazia partecipata. Tutto ciò è invece naufragato nelle asserzioni di principio della co-pianificazione e nelle contraddittorie pratiche delle intese lasciando un vuoto procedurale reso ancora più accentuato dall'accanimento burocratico normativo messo in atto con le "linee guida", tentativo di coordinamento tecnico al limite della autoreferenzialità.

Per questo, in conclusione, ritengo che l'origine delle difficoltà nelle pianificazioni di adeguamento al PPR vada ricercata nella inadeguatezza del quadro normativo che si è aggrovigliato nelle sue contraddizioni: in breve, l'ispirazione del PPR (che non ho trovato contraddetta dalla società civile e dalle rappresentanze politiche) spinge alla ricostruzione dei rapporti fra le comunità e i luoghi, alle visioni storiche di grande respiro, alla flessibilità e alla attenzione alle specificità non solo come matrici di identità ma anche come fattori di sviluppo sostenibile, mentre il contenitore in cui questa tensione andrebbe calata è figlio di altri tempi e di tutt'altra ispirazione: quella che si proponeva la regolazione degli usi sociali del suolo e, fondamentalmente, il controllo dell'edificazione attraverso parametri standard per contenere, orientare e soprattutto disciplinare la crescita. Pianificazione che si caratterizza in conseguenza per la rigorosa distinzione delle funzioni che si esplicita nella forma totalizzante, assoluta e irrevocabile della zonizzazione e nell'altrettanto astratta

contabilizzazione dei fabbisogni. Ne deriva una procedura di adeguamento incoerente nei principi, ingestibile dal punto di vista della complessità, contraddittoria dal punto di vista degli obiettivi, sterile dal punto di vista dei risultati, insoddisfacente per i cittadini e per gli operatori e sospetta per il politico.

#### **Come pensa che tali criticità possano essere superate?**

Mettendo in atto una serie di comportamenti orientati a rinnovare completamente il quadro normativo; ritengo che non si debba necessariamente partire dall'atto politico di scrittura di una nuova Legge urbanistica. Penso, infatti, che questa debba essere preparata, in parte anticipata, dai comportamenti virtuosi che, mentre strapazzano la norma esistente, preparano il nuovo e lo rendono inevitabile.

Per questo ho messo l'accento su aspetti procedurali agendo sui quali si può fare molto.

Ricordo, ad esempio, che per l'adeguamento ai PTP, di cui ho parlato prima, la procedura, così come riportata nelle convenzioni di incarico, prevedeva tre fasi connesse a tre passaggi in Consiglio comunale: una fase di elaborazione degli indirizzi, una di impostazione generale del piano e la stesura definitiva per l'adozione e credo sia facile vederne le implicazioni nella costruzione del piano. Lo schema di procedura riportato nelle attuali linee guida (riordino delle conoscenze, interpretazione, risposta) non deriva da nessuna norma eppure sottende un che cosa fare e un modo di fare che certamente incidono sulla fattibilità, sui contenuti e sulla qualità del piano. Tutti sanno che un piano non si costruisce con quella linearità consequenziale che lo schema sembra proporre; tuttavia mi sembra ancor più problematico che il procedimento indicato non conservi la minima traccia del principio della co-pianificazione che pure costituisce un presupposto del PPR.

Disegnare il procedimento alla luce della convergenza di atti pianificatori in capo a enti e istituzioni differenti porterebbe ad articolazioni di scala (spaziali e temporali) che sono consueti nella pianificazione contemporanea. In quasi tutte le procedure in atto nelle diverse regioni c'è uno snodo fondamentale costituito dal "documento di piano" che presuppone una apertura su dimensioni territoriali congrue e la verifica collaborativa e il confronto sulle strategie possibili. Il Piano urbanistico (il Piano dei servizi e il Piano delle regole per usare i termini della Regione Lombardia) si origina dai quadri interpretativi che il documento di piano ha esplorato e delineato.

#### **Qual è, o potrebbe essere, il contributo del dispositivo dell'Ambito di paesaggio nell'attuazione del PPR?**

Può risolvere alcune incongruenze perché la struttura del paesaggio non segue le ripartizioni amministrative; può determinare aggregazioni, unioni di comuni forse utili. Ma, nella linea di quanto detto in precedenza, ritengo prevalente il ridisegno della co-pianificazione.

#### **Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

Naturalmente penso che il PPR trovi i suoi fondamenti in ragioni culturali, politiche, economiche che sono sembrate essenziali negli anni passati e che acquistano ancora più senso nelle condizioni odierne e nelle prospettive future. Lo ritengo un atto responsabile nei confronti delle politiche territoriali che dovranno ridisegnare orizzonti di welfare e strategie di sviluppo che certamente non potranno più contemplare processi diffusivi di edificazione incontrollata. Ma penso che, per diventare una opportunità, debba ancora affinarsi nei contenuti e nelle procedure; anzitutto mi sembra urgente renderlo completo per le aree interne del sistema rurale, nei confronti del quale non sono sufficientemente elaborati i processi di sviluppo, di innovazione (piuttosto che di edificazione), di coesione (piuttosto che di esclusione e dimenticanza).

#### **Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)?**

"Il pensare non è una condizione naturale dell'uomo; sono i problemi che costringono a farlo". È una frase non molto ottimistica di Bertrand Russell, ma in certi casi sembra, purtroppo, l'unica in grado di rappresentare la disinvoltura e l'incoscienza di certi atteggiamenti. Sembra che nei prossimi anni saremo costretti a pensare.

#### **Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Ho parlato in precedenza di possibili comportamenti virtuosi; mi riferivo, in particolare, alle possibilità esplorative e innovative che sono presenti in ogni piano.

Anzitutto valorizzare gli apparati concettuali e normativi del PPR e, in particolare, il complesso prodotto del riordino delle conoscenze; utilizzare VAS, PAI, Piani strategici comunali e Intercomunali per stabilire aperture su dimensioni territoriali intercomunali.

Infine, corrompere (se non è possibile rompere) vecchie strutture normative; cito, per esemplificare, alcuni spunti già presenti nelle pianificazioni in atto (l'utilizzo di criteri di pere-

quazione mediante trasferimento di crediti edificatori); l'utilizzo di quadri normativi, progetti norma, accordi di programma e altre modalità che introducano elementi di flessibilità e di coordinamento all'interno delle rigidità della zonizzazione; introduzione di criteri di qualità architettonica, ecc.. Insomma, un campo aperto alla collaborazioni di enti, ordini, INU, professionisti per risolvere al meglio questa fase complicata della pianificazione regionale.

### **Franco Cuccureddu,**

**Presidente Rete porti Sardegna, Consigliere regionale e Sindaco del Comune di Castelsardo (2000-2010)<sup>2</sup>**

#### **Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

L'innovazione principale è stata quella di aver promosso un dibattito sul valore del paesaggio, sulla cultura della tutela del territorio. Un dibattito, prima riservato ad una elite ristretta, che ha coinvolto gran parte dei cittadini sardi ed ha spaziato dai profili identitari, a quelli economici, da quelli antropologici a quelli sociali.

Del Piano paesaggistico regionale condivido i principi, le politiche di tutela che lo hanno ispirato, le metodiche utilizzate, fra le più moderne dal punto di vista ecologico. Tuttavia la sua applicazione pratica ha mostrato una divaricazione profonda fra i principi e i suoi esiti. Uno degli aspetti critici consiste nel fatto che il PPR ha dettato regole uguali per un territorio costiero, che ha caratteri e contesti assai differenti. Ad esempio non possono essere tutelati allo stesso modo i borghi marinari costieri, fondati 1000 anni fa, ed i villaggi turistici, sorti negli anni '70, abitati poche settimane all'anno.

Concordo quindi sui principi ispiratori ma non sulle modalità di attuazione. Si è voluto utilizzare il piano come una sorta di clava nei confronti delle amministrazioni comunali, viste con grande diffidenza e considerate incapaci di pianificare e tutelare il proprio territorio.

Nel caso di Castelsardo, il Piano ha prodotto assai più danni che effetti positivi in termini di tutela dei caratteri paesaggistici specifici. L'abitato storico di Castelsardo si è sviluppato originariamente in cima a un promontorio che si protende sul mare, di particolare valenza ambientale e insediativa e interesse paesaggistico che avrebbe dovuto essere tutelato. Ebbene tutte le amministrazioni comunali, succedutesi negli ultimi 30 anni, si sono poste l'obiettivo di allentare la pressione edificatoria nel promontorio (zone B) e quindi nelle zone più prossime al mare, al castello ed alla cinta muraria medievale (l'unica ancora integra nella nostra Isola), favorendo l'integrazione fra l'abitato di Castelsardo e quello di Lu Bagnu, attraverso zone di espansione, la cui urbanizzazione è posta a carico dei privati.

L'amministrazione di Castelsardo aveva così provveduto a redigere un PUC, in adeguamento alla pianificazione paesistica che coerentemente riduceva in maniera significativa le volumetrie complessivamente insediabili e specificamente quelle delle zone di completamento residenziale (Zone B, che il PUC trasformava in zone A), proprio per tutelare un contesto di pregio e particolarmente vulnerabile.

Il PUC approvato dall'Amministrazione comunale non è stato approvato dal CTRU (che è ricorso ad ogni genere di espediente dilatorio) nel periodo di salvaguardia previsto dalla Legge n. 8/2004, la cosiddetta Legge salva coste. L'approvazione successiva del PPR ha evidentemente reso il PUC non conforme in quanto redatto in riferimento alle norme paesistiche previgenti. L'effetto è stato che le norme di salvaguardia del PUC per le zone B sono decadute, le zone di espansione, anche quelle previste nel vigente PdF, sono state congelate e così si è scatenata una caccia sfrenata ad edificare il più possibile sul promontorio, vicino al mare, in ogni zona B (anche ricorrendo a demolizioni e ricostruzioni), dando vita così ad una serie di interventi speculativi, come mai si erano verificati, e forse neppure ipotizzati, in passato.

Il caso di Castelsardo non è certo unico, ma è emblematico di come, quando enti (Comune e Regione) che perseguono gli stessi obiettivi di tutela, non dialogano fra loro o, peggio, diffidano reciprocamente, aprano varchi alla speculazione più becera.

E proprio l'assenza di vera concertazione con gli enti locali nella fase di formazione del PPR, di fatto ha determinato storture applicative e sospetti su reciproci interessi, da tutelare o attraverso la pianificazione comunale o attraverso le deroghe previste dal famigerato istituto delle "intese".

Una più attenta fase concertativa, una maggiore metabolizzazione dello strumento avrebbe probabilmente consentito un maggiore accoglimento di principi e regole fra i cittadini sardi.

<sup>2</sup> Intervista rilasciata a Cagliari il 30 novembre 2011.

**A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

*Il paradosso sta proprio nel fatto che la fase transitoria del PPR ha aperto una grossa falla nella tutela. La maggiore criticità sono proprio le zone B di completamento residenziale dei centri abitati; sono le zone in cui gli amministratori comunali hanno maggiori difficoltà a porre dei limiti, in assenza di un quadro normativo che aiuti a intraprendere un complesso processo di adeguamento dei PUC. In queste porzioni di territorio si sono concentrati gli interessi dei costruttori, i quali hanno realizzato interventi, anche di demolizione e ricostruzione, senza dover realizzare opere di urbanizzazione e cedere aree per servizi pubblici. La volumetria è un bene finito, pertanto la realizzazione di tutte le previsioni edificatorie delle zone di completamento, riduce la possibilità di pianificare interventi di riqualificazione e crescita ordinata e moderna delle città.*

*A queste ragioni si aggiunge una assenza di incentivi economici veri e certi (svincolati dal patto di stabilità) che spingano i comuni ad affrontare i gravosi oneri di una corretta pianificazione urbanistica, sottraendo energie e risorse umane ed economiche, in un periodo di tagli ai trasferimenti da parte di Stato e regione, ad altri scopi istituzionali quali quelli, ad esempio, dei servizi sociali.*

**Come pensa che tali criticità possano essere superate?**

*Credo, anzi temo, che ormai sia tardi; si sarebbe dovuto e potuto salvare il lavoro svolto dai comuni per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione redatti in adeguamento alla normativa dei PTP, piuttosto che costringerli a ripartire da zero; bisognava trovare una strada per consentire una semplificazione delle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici.*

*Oggi ci troviamo in una situazione di de iure condendo, in cui si sente parlare di un nuovo PPR, di modifica delle normative del Piano che evidentemente genera incertezza e immobilismo. Nessuna amministrazione oggi mi pare possa essere interessata e motivata a lavorare su un Piano, che necessita di investimenti importanti, in questo quadro di incertezza e di attesa. Come si può essere incoraggiati ad intraprendere un percorso così complesso sapendo che fra breve, magari fra qualche mese, la disciplina potrebbe essere differente; non sono le condizioni adatte per riuscire elaborare strumenti veramente efficaci per il governo del futuro delle città.*

*Siamo in una fase in cui o si riesce a costruire un quadro normativo certo, possibilmente approvato all'unanimità o con un'ampia maggioranza, oppure non sarà facile uscire da questa situazione di stallo. Le normative del PPR dovrebbero essere modificate trovando un'ampia convergenza evitando di fare battaglie politiche sul PPR come elemento di divisione aspra. Ci sono valori e principi che sono ampiamente condivisi da tutti gli schieramenti, questi devono essere la base politica su cui convergere. Se non saremo capaci di trovare questo punto di convergenza non riusciremo a far proseguire il processo di pianificazione comunale ed il PPR, lungi da divenire un riferimento normativo stabile, diverrà il simbolo di una parte (politica, culturale), da abbattere alla prima occasione dalla parte avversa. Sarò pessimista ma credo che non sarà possibile alcuna pianificazione paesaggistica in Sardegna in queste condizioni.*

**Qual è, o potrebbe essere, il contributo del dispositivo dell'Ambito di paesaggio nell'attuazione del PPR?**

*Questo è un tema che ho dibattuto spesso sia con la precedente amministrazione regionale che con l'attuale. Nella mia città ho realizzato circa 25 reti internazionali e nazionali, grazie alle quali siamo riusciti ad ottenere ingentissimi finanziamenti, sia attraverso i POR sia a tiraggio diretto dall'Unione europea. Credo che nessuna realtà oggi possa pensare di pianificare alcunché se non attraverso una approfondita analisi che consenta di identificare i potenziali partner o i possibili competitor, che possono interagire con uno specifico progetto. Non credo ai sistemi di relazioni costituiti unicamente su base territoriale, mi sembra limitativo costruire reti o strategie integrate solo con i comuni vicini. Chiaramente ci sono aspetti che non possono prescindere da una integrazione di interessi comuni, pensiamo alle infrastrutture, ai problemi di accessibilità, ecc. Credo che si più fertile ragionare su reti tematiche. Nel caso di Castelsardo, ad esempio, abbiamo forti correlazioni con centri come Carloforte, proprio per la comune radice genovese particolarmente intensa tuttora con la città ligure. Relazioni che si mantengono ancora per diversi aspetti materiali e culturali. Le differenze sono spesso profonde anche con centri vicini, per la cultura materiale, linguistica, storica. Interpreto in questo senso alcune delle norme del PPR. Credo che valorizzare la Sardegna*

significati valorizzare le peculiarità delle singole realtà locali piuttosto che imporre una immagine monolitica e uniforme, emblematico, in questo senso, il fallimento della proposta di lingua sarda unificata.

Ribadisco quindi la necessità di definire poche norme generali condivise lasciando la pianificazione di dettaglio ai comuni, consentendo, anzi favorendo, la costituzione di reti fra comuni che condividono esperienze comuni.

**Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

Non credo che le politiche di tutela vadano necessariamente correlate allo sviluppo, ci sono beni, quali quelli culturali, ambientali, paesaggistici, che vanno tutelati al di là del fatto che nell'immediato od in prospettiva possano essere economicamente sfruttabili.

Detto questo penso che un paesaggio gestito, un territorio governato, non surgelato o musealizzato, possa rappresentare un valore aggiunto in un'ottica di valorizzazione turistica della nostra Isola. Ma la Sardegna la scelta turistica non l'ha mai fatta, oggi sul PIL sardo il turismo incide solo per l'8%, contro l'11,5 % della media italiana, abbiamo solo 5,5 milioni di transiti nei tre aeroporti sardi, contro i 25 milioni del solo aeroporto di Palma di Maiorca. Abbiamo solo 100.000 posti letto in strutture ricettive e facciamo solo 12,4 milioni di presenze annue (la sola città di Ferrara vanta 6,5 milioni di presenze).

Non credo affatto che il PPR possa rappresentare di per se un ostacolo allo sviluppo. Sono assolutamente favorevole alla pianificazione paesaggistica, purché realmente concertata fra Stato, Regione ed enti locali e purché sia definito in modo chiaro il modello di sviluppo cui si aspira, che ben'inteso non potrà che essere pluribusiness, ma al contempo potrà essere più spinto verso l'industria, il turismo (ed in questo caso una maggior tutela è necessaria, ma devono essere consentite anche infrastrutture strategiche, es. golf) oppure sull'agricoltura (in questo caso il paesaggio naturale non potrà essere integralmente tutelato e quindi costituire di per se un bene paesaggistico), ecc. Una volta definita la strategia di sviluppo generale, il PPR e tutto il resto della pianificazione di settore saranno una conseguenza che non potrà non essere accettata se il modello di sviluppo sarà concertato e condiviso.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)? Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Ritengo utile portare con la massima urgenza all'attenzione, non solo della Giunta ma anche del Consiglio, il Piano paesaggistico al fine di arrivare alla condivisione di pochi principi generali, riducendo al minimo gli elementi di dettaglio non necessari. Inoltre sono convinto che per favorire la tutela e la salvaguardia del paesaggio sia importante dare fiducia ai comuni e far sì che siano loro a prendersi cura del territorio, nel rispetto dei principi generali. Non credo nel centralismo regionale spesso più asfissiante di quello statale. Credo che la Sardegna possa avere un futuro solo se si darà spazio a modelli di sviluppo locale, magari raccordati in rete, e si concluderà, una volta per tutte, quella dei modelli imposti, eorodiretti, che siano modelli industriali (con un pò di chimica gettata qua e là), agricoli o vincoli paesaggistici. Credo che i comuni, luogo nel quale la democrazia si è metabolizzata nei secoli e dove il rapporto fiduciario si rinnova quotidianamente, debbano liberare la propria capacità progettuale, senza suggeritori e senza atteggiamenti pedagogici da parte di istituzioni che hanno ben minor radicamento (lo stato italiano ha 150 anni, e la regione appena 60) e godono di minor prestigio fra i cittadini sardi.

Legge sul golf e piano casa sono, ahimè, provvedimenti dettati dalla contingenza economica, emanati nella speranza di dare un pò di ossigeno all'edilizia alleggerendo un pò le maglie, settore oggi fra quelli maggiormente in crisi, ma capace di attivare una filiera piuttosto lunga. L'attuazione del Piano casa sicuramente avrà un impatto sul paesaggio, come ho potuto riscontrare nella realtà che più conosco, e questo mi preoccupa, anche se spero che sarà comunque limitato. Sono per principio contrario a tutte le norme che derogano alla pianificazione, soprattutto se dettagliata con piani particolareggiati, elaborata dai comuni.

Per quanto riguarda la legge sul golf, credo che ormai siamo arrivati tardi e l'offerta golfistica della Sardegna non potrà essere particolarmente appetibile; inoltre il numero dei golfisti ha smesso di crescere in tutto il mondo e quindi rischiamo di avere fra qualche anno più campi che golfisti.

Dobbiamo quindi fare una scelta consapevole e condivisa valorizzando il patrimonio edilizio esistente e cercando di favorire uno sviluppo equilibrato, che dal mio punto di vista non può prescindere dal turismo, visto come attivatore di filiere importanti in altri settori dall'agroalimentare, all'artigianato al commercio ed agli altri servizi.

**Roberto Tola,**

*Sindaco del Comune di Posada (NU); Comune che ha approvato definitivamente il PUC in adeguamento al PPR nel 2011*

**Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

Gli aspetti che ritengo più innovativi attengono sia all'ambito procedurale (ovvero al processo di formazione del PPR e di adeguamento e nel caso di Posada, formulazione, degli strumenti urbanistici generali), sia all'impronta paesaggistica e di sostenibilità ambientale che il PPR ha voluto dare alla pianificazione urbanistica alla scala locale, basata su una ipotesi di pianificazione urbanistica tesa a evitare ulteriore consumo di suolo al minimo.

In merito agli aspetti procedurali sono da sottolineare: il processo di "trasparenza" in cui si sono svolti gli incontri con province e comuni nella fase di formazione del PPR; il fitto dialogo che è stato possibile instaurare con gli uffici regionali nel corso della formazione del PUC, anche precedentemente al passaggio istituzionale dell'adozione del nuovo PUC; il processo di copianificazione Comune-Regione-Soprintendenza in materia di beni culturali esterni al centro storico che tuttavia ha risentito di una tempistica non sufficientemente definita dal PPR. Rispetto alla tempistica del processo di formazione del PUC ritengo debbano, e possano, essere perfezionati i meccanismi di raccordo tra pianificazione urbanistica e piani sovraordinati, con specifico riferimento al PAI e al complesso di verifiche geotecniche ed idrauliche. Infine è da rilevare come il conseguimento di un importante obiettivo del PPR – ovvero la collaborazione intercomunale – abbia registrato un risultato inferiore alle aspettative nei riguardi del comune di Siniscola (dove il PPR promuoveva l'ipotesi di accordi intercomunali per la risoluzione delle problematiche urbanistiche del porto e dell'agglomerato di La Caletta) e risultati da ritenersi assolutamente positivi nella collaborazione con il comune di San Teodoro finalizzata alla risoluzione di problemi urbanistico-ambientali nella zona sud del territorio comunale (Montelongu). Messa in valore del paesaggio e sostenibilità ambientale degli interventi di recupero e trasformazione del territorio sono invece diventati gli elementi portanti del progetto del PUC. L'elaborazione del PUC si è svolta coniugando la risposta ad un crescente fabbisogno abitativo (la costa nord-orientale sarda è infatti una delle poche aree regionali a registrare un costante trend di crescita della popolazione residente), le possibilità di consolidare una filiera produttiva a supporto delle attività del porto turistico, la necessità di integrare un'offerta turistica fondata prevalentemente sulla seconda casa con nuove possibilità insediative riservate a strutture alberghiere e attraverso azioni per il recupero e la fruizione pubblica degli asset specifici del luogo (paesaggio fluviale e delle lagune, costa e centro storico) con gli obiettivi generali del PPR di tutela e valorizzazione del paesaggio, nonché con quelli di più generale sicurezza del territorio declinati dal PAI.

Ciò si è tradotto operativamente come segue: correlazione tra gli interventi di trasformazione urbanistica e progetti di paesaggio (cessione di aree ad alto valore paesaggistico finalizzate al rafforzamento e creazione di percorsi per la fruibilità della costa e degli ambiti fluviali – Monte di Orvile -, di connessione visiva e funzionale tra il centro storico e la costa; individuazione di aree in corrispondenza dei percorsi connettivi centro storico – costa - ambiti fluviali di nuove opportunità insediative per strutture alberghiere); miglioramento dell'accessibilità stradale al porto by-passando il sistema insediativo; creazione di nuove possibilità insediative per attività produttive-artigianali e per la commercializzazione di produzioni locali. Il PUC ha inoltre individuato misure premiali per quegli interventi privati in grado di superare i parametri minimi stabiliti dalla normativa in materia di cessione di aree per usi pubblici, risparmio energetico e razionalizzazione del ciclo dell'acqua.

**A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

L'elaborazione del PUC di Posada – il primo strumento urbanistico che governa l'intero territorio comunale – è stata l'occasione per, almeno in parte, superare alcuni particolarismi tipici della scala di un piccolo centro. Certamente in un contesto "delicato" come quello posadino e in una situazione di grave sofferenza dell'economia non solo regionale, ma anche comprensoriale, l'equazione "fabbricabilità" uguale reddito, ovvero l'origine stessa della rendita fondiaria, è difficile da scardinare.

Il PUC ha quindi privilegiato, per conseguire gli obiettivi generali del PPR, percorrere la ricerca di spazi di collaborazione da parte dei cittadini al conseguimento degli obiettivi di interesse generale, correlando, come detto precedentemente, gli interventi di modificazione/

trasformazione a un complesso di vantaggi chiaramente percepibili, per la collettività: non è stato facile considerando che fino al nuovo PUC l'urbanistica posadina aveva gli orizzonti del Programma di Fabbricazione e che nei territori si erano registrati nel passato fenomeni di abusivismo rilevanti.

Per quanto riguarda le politiche regionali "di sostegno", al di là del contributo fornito dagli uffici regionali e da singoli funzionari nell'iter di formazione del PUC, non posso che registrare la totale assenza!

**Come pensa che tali criticità possano essere superate?**

Maggiore sostegno, magari anche nella mobilitazione dell'informazione.

**Qual è, o potrebbe essere, il contributo del dispositivo dell'Ambito di paesaggio nell'attuazione del PPR?**

Probabilmente favorire con maggiore incisività la collaborazione tra comuni limitrofi e l'interscambio con i soggetti (Genio civile – Autorità di bacino) che hanno competenze sulla disciplina del territorio.

**Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

Sicuramente può rappresentare una opportunità di sviluppo in quanto obbliga i comuni a ragionare in termini strategici sull'assetto del proprio territorio; tuttavia su operazioni che comportano un forte ruolo guida per il Comune rispetto a interlocutori privati, come nel caso degli insediamenti turistici (ex art. 90 NTA del PPR), sarebbe necessario, già in sede di PPR, ampliare o integrare il complesso di incentivi già oggi previsto.

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)?**

Sicuramente il dibattito attuale non è per niente rassicurante per quanto riguarda la durata e tenuta del PPR, una parte consistente della politica regionale vede il PPR come fumo negli occhi e conseguentemente cerca di attuare delle modifiche con l'intenzione di scardinarlo. Ne è un esempio la recente approvazione del nuovo Piano Casa dove, nel caso delle zone agricole si ripropone l'edificabilità nell'agro con la superficie minima di un ettaro, spalancando così le porte alla cementificazione delle campagne soprattutto lungo la fascia costiera, questo è in forte contrasto con la normativa del PPR e con gli strumenti pianificatori locali (PUC) di diversi Comuni.

**Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Attuare il PUC!

**Gianni Mura,**

*Progettista e pianificatore, componente direttivo INU Sardegna*

**Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

Il PPR ha innanzitutto colmato un vuoto di pianificazione paesaggistica che in Sardegna durava da sempre, tenuto conto della sostanziale ininfluenza (rispetto alle trasformazioni territoriali reali) dei vecchi Piani territoriali paesistici, elaborati a metà degli anni novanta e successivamente annullati.

Questo dato assume una particolare importanza se si tiene conto che all'assenza di una qualunque pianificazione paesaggistica (ma anche territoriale alla scala regionale) si accompagnava poi la mancanza di una Legge urbanistica regionale, tutt'ora inesistente, posto che la L.R. n. 45/1989 ebbe l'importante compito di "moderare" la febbre edificatoria di quella fase storica, ma sul piano regolamentare nulla diceva di diverso rispetto alla Legge nazionale del 1942. Tutto ciò in assenza di una legge o di un quadro di indirizzo sull'economia del turismo in Sardegna.

Qualunque sia il giudizio di contenuto, l'approvazione del PPR ha quindi il merito di aver interrotto quella lunga fase di sostanziale deregulation urbanistica in Sardegna, elaborando una complessa struttura pianificatoria in tempi davvero molto brevi (fra il 2004 e il 2006) e mettendo comunque in campo una utile e necessaria linea di difesa del territorio e del paesaggio che mancavano da troppo tempo.

L'analisi e la valutazione del PPR con riferimento ai suoi specifici contenuti è invece cosa assai più complessa e contraddittoria, che richiederebbe una riflessione molto più articolata di quanto consente un'intervista. Il dibattito svoltosi in questi anni sul PPR ha avuto sede prevalentemente giornalistica ed è stato monopolizzato dalle tifoserie delle opposte contrade (i favorevoli e i contrari) che poco spazio hanno lasciato a coloro che volevano e



vorrebbero invece ragionare dei contenuti, interlocutori scomodi inevitabilmente tacciati di essere a loro volta “favorevoli” o “contrari” e quindi iscritti d'ufficio ai diversi schieramenti di tifoseria. Il risultato di questo confronto inadeguato ha fatto sì che il PPR viene oramai assunto a strumento che segna in primo luogo un terreno di appartenenza politica: i sostenitori in servizio permanente effettivo dell'esperienza PPR ne parlano come di un fatto epocale che produrrà certamente la salvaguardia del creato contro le malvagità del mondo, mentre gli ipercritici di quella fase politica lo rappresentano come un colossale imbroglio, elaborato da soggetti perversi per contrastare lo sviluppo e per punire chi “vuol fare”.

Io penso che il PPR sia invece un atto di maggiore e straordinaria importanza rispetto ad una sua interpretazione in chiave esclusivamente ideologica: semplicemente un “piano”, uno strumento indispensabile di governo del paesaggio e del territorio e anche dell'economia. Come tale deve essere assunto e valutato, soprattutto ora che (fra un articolo pro e uno contro) constatiamo che sono passati ben cinque anni dalla sua approvazione, sufficienti a fare non solo un'analisi astratta e filologica del piano ma anche a valutare e misurare gli effetti che lo stesso PPR ha determinato sul territorio e sul più generale ciclo della pianificazione.

Il PPR aveva il primario compito di promuovere e guidare una generale fase di ripianificazione del territorio sardo attraverso una nuova generazione di piani comunali che, discontinui e migliori rispetto ai vecchi strumenti del passato, ponessero il paesaggio al centro delle scelte e assumessero la sostenibilità ambientale come schema ordinario di governo delle decisioni. Il bilancio da questo punto di vista è però nettamente insoddisfacente: solo pochissimi comuni (superando inenarrabili difficoltà) hanno aggiornato i propri piani comunali ed è oramai chiara ed evidente la difficoltà a trasporre alla scala comunale gli obiettivi e i contenuti del PPR. Non mi pare cosa di poco conto. Su questo sarà opportuno soffermarsi, per fare in modo che questa nuova stagione di pianificazione comunali si compia ad ogni costo, se necessario modificando il PPR e sbaracciando l'impraticabile impalcato procedurale che attorno ad esso è stato costruito dal sistema regionale. Senza il compimento coerente ed avanzato di questa nuova fase della pianificazione regionale il PPR assumerà inevitabilmente la veste minimale e perdente di uno strumento oppositivo, di una norma finalizzata solo a impedire negando. Il contrario della pianificazione.

**A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

Il percorso di costruzione e di prima applicazione del PPR ha determinato alcune modificazioni strutturali nell'equilibrio dei poteri istituzionali. La Regione si è attribuita il ruolo di “soggetto unico” di pianificazione, sia del livello regionale che di quello comunale, puntando a sostituire di fatto i comuni anche nelle scelte di governo del territorio di competenza diretta. Le contraddittorie vicende che hanno segnato la fase di elaborazione del PPR (si ricordi il tentativo di introdurre nel piano la cosiddetta “pianificazione attuativa comunale a regia regionale”) hanno costantemente perseguito l'obiettivo di inibire e ridurre la capacità pianificatoria dei comuni. Si è accreditata una visione deformata del ruolo dei comuni, indicati a più riprese come l'anello debole delle politiche di tutela, responsabili di tutti gli errori del passato, soggetti deboli e scavalcabili in quanto “esposti” ad un rapporto diretto col popolo e con le inevitabili devianze di pressione verso l'edificazione.

Il PPR si è fatto portatore di una posizione culturale (che pervade una certa intellettualità salottiera sia di destra e di sinistra) che indica nei comuni e nella democrazia diretta uno dei punti deboli delle politiche di tutela, a favore di una organizzazione monopolista e centralista dell'urbanistica e della tutela. Il territorio sardo è però una realtà diversa dai salotti: c'è qualcuno che pensa veramente che si possa governare il territorio e spostare in avanti il livello della tutela paesaggistica e ambientale senza il ruolo decisivo dei comuni e senza la mediazione sociale che solo i comuni sono in grado di fare? Io penso che questo sia il nodo centrale del problema, la matrice vera dei limiti e delle debolezze che via via il PPR evidenzia nella sua attuazione, soprattutto nell'attuale fase di applicazione alla scala comunale. Un piano costruito in solitudine dal livello regionale, con una posizione culturale e disciplinare segnata da centralismo, da monopolio politico e anche da una certa supponenza: posizioni forse produttive in altre attività ma certamente improprie nei processi di pianificazione, per definizione caratterizzati da pluralismo e capacità di ascolto. L'esperienza di applicazione del PPR alla scala comunale segna una differenza abissale fra il territorio semplice, omogeneo e plasmabile che in esso si disegna e la complessità che la scala del progetto comunale impietosamente mette in luce. Territori, in particolare quelli costieri, oggetto di interessi contrapposti e spesso inconciliabili, capaci di sviluppare una forte opposizione

a qualunque avanzamento di riordino ed equilibrio. Una pressione fortissima del mercato fondiario ed edilizio e, nel migliore dei casi, di quello turistico. Una evidente difficoltà del piano comunale a individuare un livello accettabile di mediazione, nel rapporto fra tutela ed edificazione, fra turismo ed ecologia, fra rendita fondiaria e sviluppo vero. Ho la sensazione che per fare i piani d'ora in poi non bisognerà utilizzare gli urbanisti ma i prefetti di polizia: ma è una prospettiva credibile? Si pensa davvero che questa nuova fase si possa realizzare senza rafforzare il ruolo convinto dei comuni, senza riconoscere ad essi un ruolo più forte e responsabile? Senza semplificare il sistema di approvazione dei piani comunali, orientando la miriade di attori del "controllo" e della "compatibilità" verso la prassi della collaborazione e del sostegno al piano e ai Comuni?

#### **Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

La debolezza applicativa del PPR non sta tutta dentro lo stesso PPR. Semplificazione normativa, procedura di VAS da rafforzare e sostitutiva di tutti gli altri livelli di verifica, flessibilità interpretativa degli aspetti di dimensionamento, differenziazione degli aspetti strutturali del piano da quelli più direttamente operativi: sono questi argomenti e contenuti su cui occorrerà incidere se si vuole che questa nuova fase di pianificazione si compia. Soprattutto occorre che la Sardegna superi questa lunga fase di assenza di una Legge urbanistica regionale, senza la quale si sarà sempre costretti a declinare gli obiettivi dei piani (e dello stesso PPR) utilizzando un "mansionario applicativo" oramai impresentabile quale quello racchiuso nelle vecchie e banali quattro paginette del Decreto Floris. Una considerazione finale, che meriterebbe una propria e compiuta discussione. L'esperienza di questi anni nell'elaborazione di piani comunali mi ha convinto che la difficoltà che si incontra nel processo di pianificazione derivi anche dal fatto che la disciplina dell'urbanistica (unita alle altre aree di conoscenza di cui oggi i piani hanno bisogno) non abbia al suo interno tutte le capacità e gli strumenti necessari per governare processi sempre più complessi e contraddittori come quelli che segnano il territorio oggi. I conflitti di interesse e di attesa che oggi sono assegnati al territorio hanno bisogno anche di altri regolatori, da utilizzare a sostegno dei processi di pianificazione urbanistica. Penso soprattutto alla funzione regolatrice, di indirizzo e di orientamento che le politiche fiscali possono svolgere in ambito territoriale, non solo come funzione perequativa e di regolazione della rendita, ma anche e soprattutto come strumento di orientamento, di incentivazione o contrasto delle scelte economiche legate alla trasformazione del suolo e delle sue destinazioni.

**Sandro Roggio,**

*Architetto e pianificatore, già componente del Comitato scientifico della Conservatoria delle coste della Sardegna*

#### **Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

Occorre ricordare che il nuovo piano paesaggistico del 2006 colma il vuoto normativo che si protrae dopo l'annullamento dei 14 piani approvati nel 1993 per grave deficit nella tutela, per fellonia – si sarebbe detto in altri tempi.

Quell'atto segna la distanza dalle precedenti stagioni politiche quando prevaleva il rito delle distribuzioni mercanteggiata dei volumi. Quando i piani dei comuni, complice la Regione, erano le trascrizioni fedeli dei propositi delle imprese di strafare qui o là, occupando i luoghi più belli, in genere per fare case da vendere. Quando i ragionevoli principi, contenuti nella Legge n. 45/1989 e nei vecchi strumenti, venivano piegati per condiscendenza della stessa legge: con previsione di varchi per favorire imprenditori dell'edilizia, non operatori turistici). Il paesaggio-bene comune, il senso dei luoghi, è al centro del progetto del governo Soru, e le trasformazioni eventuali sono solo quelle indispensabili. I territori più preziosi che non hanno subito modifiche sono conservati. Per dare la certezza di ritrovarle integre quella spiaggia, quella scogliera, quella campagna. Sono previsti progetti estesi di riordino urbanistico per provare a rimediare a forme di degrado che non mancano, e l'idea di fondo è quella di valorizzare e potenziare gli insediamenti esistenti, soprattutto quelli veri, abitati tutto l'anno, che sono in grado di dare ospitalità molto meglio dei villaggi frontemare. Credo che il PPR vigente sia in grado di concorrere al contenimento dello spread sociourbanistico sardo: la differenza tra gli abitanti che perde Siligo<sup>3</sup> e quelli che si prende Olbia in un anno.

<sup>3</sup> Piccolo Comune di circa 950 abitanti in Provincia di Sassari (NdC).

**A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi Comuni e ancora nessuna Provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

*Il clima, abilmente alimentato attorno a queste scelte di rigore, è stato determinante. I detrattori si sono organizzati, facendo leva sulla scarsa convinzione di quelli dello schieramento che avrebbe dovuto spiegare e sostenere il PPR. I quali hanno preferito mettersi al riparo anzitutto dalle proteste di proprietari di campagnette candidate ad accogliere le irrinunciabili casette. Il blocco dei grandi interessi ha fatto ovviamente la sua grande parte, cercando alleanze dappertutto, e poi sollevando il contenzioso che ha dimostrato la solidità del PPR, la sua coerenza con il Codice dei beni culturali, anche nel caso più delicato ed emblematico di Tuvixeddu.*

*L'impressione è che gli avversari di Soru abbiamo visto nelle sue scelte rigorose sul paesaggio un punto debole, un argomento da usare con strumentalità nella lotta politica.*

*Tutto ciò ha provocato disorientamento, specie degli amministratori locali ai quali è stata fatta immaginare una vita breve del PPR, un pronostico forse un pò azzardato.*

*C'è poi la complessità eccessiva delle pratiche di adeguamento ed è questo un difetto importante. Maggiori difficoltà per i piccoli comuni che non hanno avuto assistenza in un passaggio così impegnativo. La scarsità di risorse economiche ha inciso notevolmente: basti pensare che il costo riconosciuto per la redazione di un PUC è dato dal numero di abitanti, parametro che penalizza il piccolo comune che spesso ha un vasto territorio e abbondanza di componenti paesaggistiche. La Regione non ha fatto la parte promessa, nonostante l'Assessorato all'urbanistica possa contare su funzionari molto preparati e forti di una grande esperienza sui temi della pianificazione. Così si è persa una grande occasione, l'impegno per la copianificazione annunciato è stato disatteso e la Regione continua a riservarsi il giudizio finale sui PUC invece di concorrere alla loro formazione. C'è poi qualche sindaco elusore che ha preferito non fare nulla, ritenendo più conveniente tenersi programmi di fabbricazione vecchi oltre 30 anni nonostante i territori interessati siano ad alto rischio per i paesaggi costieri.*

**Come pensa che tali criticità possano essere superate?**

*Siamo in una fase di incertezza, che va avanti da circa tre anni, alimentata dagli annunci del presidente Cappellacci di un nuovo liberale piano paesaggistico che dovrebbe sostituire quello vigente "contro lo sviluppo", ma del quale si sa poco. La nebulosa "Sardegna nuove idee" deve ancora essere decifrata. Il quadro è instabile e le criticità, avvertite nella fase attuativa, permangono e si acuiscono. Si era parlato di istruttorie pubbliche dei PUC in formazione, che avrebbero aiutato i procedimenti, ma si è preferito non farne nulla. Nel frattempo la giunta regionale compra pagine di pubblicità per celebrare le sue idee anacronistiche e ce le mette in conto.*

**Qual è il contributo del dispositivo dell'Ambito di paesaggio nell'attuazione del PPR?**

*L'Ambito di paesaggio nel PPR sembra declinato con molto scrupolo. Le componenti del paesaggio, le gerarchie di valore, le regole, provengono dal quadro delle conoscenze, dagli studi fatti che peraltro non sono stati finora contraddetti da altri studi.*

**Pensa che il PPR rappresenti una opportunità di sviluppo o viceversa un freno o un ostacolo da rimuovere?**

*Un buon piano paesaggistico che dà certezze a tutti gli operatori è molto meglio di una fase controversa, attraversata da furbie palazzinare, poco rassicurante per chi immagina di investire in Sardegna. Il cattivo uso del territorio suscita diffidenze ed esclude dai finanziamenti europei.*

*Oggi in Europa si immagina che un serio programma di conservazione strutturale dei beni culturali e ambientali sia il presupposto per lo sviluppo. Tra qualche anno le agenzie di rating, che certificano la solidità economica di uno stato, metteranno in conto la salute del territorio, la qualità delle risorse ambientali e paesaggistiche, degli insediamenti storici. I luoghi degradati non hanno valore oggi, immaginiamo che tra qualche decennio il tasso di qualità paesaggistica, lo stato di salute della terra, sarà decisivo per misurare la ricchezza o la miseria di una Regione.*

**Quali prospettive e scenari futuri prefigura (anche alla luce del dibattito attuale e dei recenti provvedimenti regionali)?**

*Il nuovo PPR è ancora una bozza ufficiosa e parziale, senza una spiegazione. Le ragioni dell'attesa sono note: il PPR deve inquadrare le due leggi, quella sul golf e il sedicente piano-casa. Così lo strumento di interesse europeo è costretto al rango di spalla, ad appoggiare le battute di altri. Si pensa che possa aggiustare le contraddizioni dei due provvedimenti che altrimenti non resisterebbero in nessun giudizio. Ma già si vedono i punti deboli di questo ordito, per cui è immaginabile un cortocircuito, una fase di destabilizzazione utile a chi volesse approfittarne. Due leggi che dicono la visione casual del governo del territorio della maggioranza che governa la Regione. Evidente l'idea di debilitare il PPR. Il piano-casa,*

alla terza edizione, ha una sua dignità ideologica nel versante populista, accoglie interessi diffusi. Dà un permesso generale che ha il suo lato buono nel proposito di eliminare le regole intricate che rendono difficile aprire una finestra e facili le speculazioni – che però, a ben guardare, saranno le più garantite basta vedere gli articoli intrusi con riflessi sul PPR. La legge sul golf è grossolana e approssimativa, tant'è che appena approvata ha avuto bisogno del soccorso di piano-casa 3. Starà tra i tentativi di aggirare i vincoli paesaggistici a favore di pochi, con il pretesto dello sviluppo. Farà il paio con l'“accordo di programma” introdotto nella pianificazione del 1993, a vantaggio di una cinquina di investitori e inapplicato perché inapplicabile. Il fatto che sia stata impugnata dal governo dovrebbe fare riflettere gli oltranzisti sul proseguo. È evidente che chi ha sostenuto che si stava imboccando una strada senza uscita ha visto bene: il PPR, è stato detto tante volte, non potrà essere modificato in modo unilaterale dalla Regione.

#### **Cosa pensa che sia opportuno fare nell'immediato o nel prossimo futuro?**

Molto, quasi tutto dipende dalle scelte politiche. Credo che chi ha a cuore il futuro della Sardegna debba provare a convincere chi può che la bellezza ci potrà salvare. Per stare in Europa il buon governo del territorio è indispensabile, per cui occorre guardare oltre gli interessi di pochi, la dimensione locale e il tempo breve delle scadenze elettorali.

#### **Corrado Zoppi,**

*Professore associato di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università di Cagliari e Direttore del nucleo di valutazione e verifica degli Investimenti pubblici della Regione Sardegna*

#### **Quali sono le principali innovazioni introdotte dal PPR nel quadro regionale della pianificazione?**

L'adeguamento dei piani urbanistici comunali al Piano paesaggistico regionale (PPR) è, indubbiamente, il punto nodale del processo di pianificazione cooperativa che il PPR e le sue Norme tecniche di attuazione (NTA), si propongono di mettere in atto. Il banco di prova fondamentale è rappresentato dall'adeguamento al PPR dei piani urbanistici comunali degli ambiti di paesaggio costieri, che costituiscono l'oggetto di questa prima fase della definizione del PPR, ai sensi del citato comma 3 dell'art. 1 della Legge regionale n. 8/2004. I piani urbanistici comunali devono, infatti, adeguarsi ai contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi del PPR, alle norme generali del PPR, a quanto specificamente prescritto per gli ambiti costieri, ed agli indirizzi per “conservazione e tutela, mantenimento, miglioramento o ripristino dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti di paesaggio.” (NTA, art. 7, comma 1). Le relazioni tra valori paesaggistici, caratteristiche delle zone e azioni strategiche sono descritte nell'Allegato 1 delle NTA.

#### **A cinque anni dall'adozione del Piano solo pochi comuni e ancora nessuna provincia ha concluso l'iter di approvazione del piano urbanistico. Quali ritiene possano essere i problemi per l'adeguamento dei Piani?**

L'indirizzo complessivo del PPR, fortemente conservazionistico, genera conflitti importanti e significativi tra la Regione ed i comuni. Questi conflitti sono esemplificabili, ad esempio, per quanto riguarda l'espansione residenziale e l'edificazione nella fascia costiera.

È, infatti, da richiamare che le zone di espansione residenziale, individuate come tali, ma non ancora pianificate e, quindi, non ancora interessate da opere di urbanizzazione, corrispondono alla categoria di aree e immobili “Edificato urbano – Espansioni in programma” definita dall'art. 73 delle NTA. Il comma 1 dell'art. 74 delle NTA recita, in relazione alle espansioni in programma: “Potranno essere individuate nuove aree da urbanizzare ai fini residenziali solo successivamente alla dimostrazione di reali fabbisogni abitativi, nell'orizzonte temporale decennale, non soddisfatti dal consolidamento e dal recupero dell'esistente. [...]”

Attraverso l'analisi di molti dei Piani Urbanistici comunali (PUC) vigenti si può dimostrare come, nella grande maggioranza dei comuni costieri della Sardegna, non si possa prevedere il mantenimento delle zone di espansione residenziale ancora non urbanizzate e pianificate nell'adeguamento del PUC al PPR, poiché questo mantenimento non sarebbe coerente rispetto al citato comma 1 dell'art. 74 delle NTA.

Per le zone turistiche costiere, individuate come tali ma non ancora pianificate e, quindi, non ancora interessate da opere di urbanizzazione, gli indirizzi delle NTA sono fondamentalmente orientati a generare una significativa perdita di volumetria residenziale e seconde case nella fascia costiera. Si tratta, evidentemente, di una situazione molto difficile da gestire per le amministrazioni comunali, che dovrebbe dichiarare non edificabili le relativamente poche

aree in cui, secondo i PUC pre-PPR, è possibile ancora realizzare abitazioni, e, parimenti, non edificabili le zone turistiche ancora non urbanizzate, nelle quali, secondo il PUC vigente, è possibile ancora realizzare abitazioni e strutture ricettive. (NTA: art. 89, comma 1, lettere a e b; art. 90, comma 1, lettere a e b, nn. 1, 2 e 3).

Il conflitto si genera per diverse cause. In primo luogo, i proprietari di aree dei comparti delle Zone "C2," "C3," "C4" ed "F" vedono diminuire il valore delle proprie aree in maniera drammatica, in quanto perdono, in gran parte, i propri diritti edificatori, che i PUC pre-PPR aveva loro assegnato.

In secondo luogo, viene notevolmente ridimensionata la potenzialità della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, cioè le possibilità di espansione del capitale pubblico comunale, connessa alla disponibilità degli oneri di urbanizzazione legati alle trasformazioni urbane delle ormai ex zone di espansione residenziale e turistiche costiere. Altro punto significativamente problematico per il bilancio dell'amministrazione comunale è rappresentato dai mancati introiti provenienti dall'imposta comunale sugli immobili. Questi introiti sarebbero, certamente, ben più alti se i comparti delle Zone "C2," "C3," "C4" ed "F" fossero costituiti da aree edificabili.

Il fatto che questi comparti non siano più edificabili comporta, anche, un forte ridimensionamento della domanda di lavoro nell'industria edilizia, con riferimento a contesti urbani con molti disoccupati e con molte persone in cerca di prima occupazione, e aventi una struttura produttiva spesso legata al settore primario ed all'industria delle costruzioni, con uno sviluppo del terziario, specialmente del terziario avanzato, ancora embrionale. Quindi, il ridimensionamento della domanda di lavoro nell'industria delle costruzioni, acuisce, soprattutto nel breve periodo, il problema della disoccupazione.

Inoltre, il riorientamento dell'attività edilizia verso il recupero e la riqualificazione dell'esistente, se, indubbiamente, costituisce una strategia importante per la limitazione del consumo del territorio, comporta uno spiazzamento dell'organizzazione e della specializzazione tecnica di molte imprese dell'edilizia, che rischiano concretamente di uscire dal mercato se non riuscissero, nel breve periodo, ad adeguare tecnologicamente sia la manodopera che le attrezzature dei cantieri. Questo in una situazione in cui, comunque, la diminuzione delle aree edificabili comporta un ridimensionamento della produzione.

Infine, un'offerta abitativa fondata esclusivamente sul recupero e la riqualificazione dell'esistente, senza l'alternativa dell'espansione residenziale, porta ad una mancanza di concorrenza, quindi ad un potenziale impoverimento qualitativo. Ciò che si recupera e si riqualifica potrebbe, quindi, non essere qualitativamente competitivo rispetto a quanto si renderà disponibile in altri contesti urbani, per cui la domanda abitativa reale potrebbe diminuire, con conseguenze ancora più nefaste sull'occupazione e sulla produzione dell'industria edilizia, e, in definitiva, sulla qualità della vita urbana. I costi comparativamente più alti del recupero edilizio, rispetto alle nuove costruzioni, implicano, necessariamente, il sostegno finanziario pubblico dell'investimento degli imprenditori privati, il che appare problematico in prospettiva futura, anche nel breve periodo.

Questa situazione, estremamente problematica, ha fatto sorgere nell'opinione pubblica di molti comuni costieri un più o meno accentuato risentimento nei confronti delle politiche del territorio basate sul PPR e, in cascata, di quelle che comportano l'adeguamento del PUC al PPR, che si è manifestato in una significativa sconfitta elettorale del centro-sinistra nelle elezioni regionali del 2009.

#### **Come pensa che tali criticità possano essere superate?**

Dal 2009 ad oggi non ci sono stati, a mio avviso, dei passi avanti per un maggiore coinvolgimento reale delle amministrazioni comunali nell'attuazione del PPR, e, anzi, si è sviluppato un curioso processo di aggiornamento del PPR, denominato "Sardegna nuove idee", che ancora non ha prodotto alcun risultato concreto, e che rischia di generare confusione e disorientamento nelle amministrazioni comunali e nelle comunità locali, che con il PPR, e con l'adeguamento dei PUC al PPR, avevano cominciato, faticosamente, a familiarizzarsi.

Credo che la Regione dovrebbe mutare radicalmente il proprio approccio, finora radicalmente dirigistico, all'attuazione del principio di sussidiarietà, ispirandosi, al contrario di quanto è finora avvenuto in tutta la vicenda le PPR, alla definizione data dal Glossario dell'Unione europea. L'Unione europea indica che le autorità regionali, nazionali (e dell'Unione europea) non dovrebbero interferire con l'autonomia amministrativa delle comunità locali fintanto che queste siano in grado di affrontare efficacemente determinate questioni concernenti il governo economico, sociale e territoriale dei contesti locali. Certamente la pianificazione urbana e locale sono tra queste.

## 5. La revisione del Piano paesaggistico regionale (2008-2011)

di Elisa Mura\*, Clara Pusceddu\*\*

\*Ingegnere per l'ambiente e il territorio, PhD in Tecnica urbanistica, Sapienza Università di Roma

\*\*Ricercatrice in Estimo e Valutazione, Facoltà di Architettura di Alghero, Università di Sassari

La presente illustrazione sviluppa l'analisi dei momenti che accompagnano il processo di revisione del Piano paesaggistico regionale nell'arco del triennio 2008-2011. L'analisi intende mostrare come il processo di revisione, ratificato con l'introduzione della Legge del 23 ottobre 2009 n. 4, scaturisce da una serie di osservazioni emerse e di decisioni assunte in diversi momenti e sedi, sviluppandosi come un insieme di atti che ad un tempo presentano novità di natura politico-normativa e tecnico-istituzionale, ora iniziative più informali affidate a forme di comunicazione istituzionale e coinvolgimento, orientati alla revisione dello strumento paesaggistico prevalente.

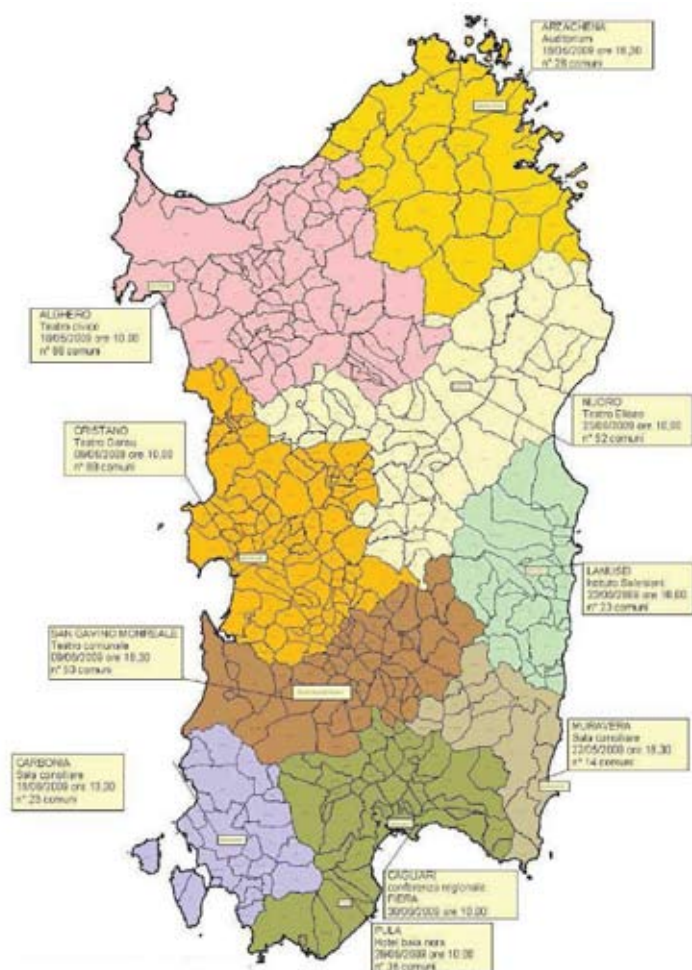
### 5.a. Primo percorso partecipativo per la revisione del Piano<sup>1</sup>

Il primo momento di riflessione su una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio in Sardegna si sviluppa attraverso l'attivazione da parte della Regione Sardegna di un processo partecipativo sul paesaggio. Tale processo vuole essere l'occasione per intraprendere una riflessione condivisa con i soggetti coinvolti nel processo di riconoscimento e valorizzazione del paesaggio, e per definire piani e strumenti normativi maggiormente condivisi, contribuendo a migliorare l'efficacia del Piano paesaggistico regionale e il confronto in merito alle tematiche di cui si fa promotore. L'attivazione di pratiche partecipative da parte della Regione Sardegna è fondata sul principio di sussidiarietà, sulla cooperazione istituzionale, sulla necessità di garantire una maggiore apertura alle società locali in tutte le loro componenti e alla cittadinanza, e sulla maggiore trasparenza delle decisioni che rafforzino nel contempo i processi democratici.

Sostenendo queste finalità, l'8 maggio 2009, il Presidente della Regione Sardegna Ugo Cappellacci e l'Assessore agli enti locali, finanze e urbanistica Gabriele Asunis annunciano la volontà di *"intraprendere una riflessione condivisa tra i soggetti della Pianificazione territoriale: i Comuni singoli e associati, le Province e gli altri soggetti istituzionali coinvolti nel processo di riconoscimento e valorizzazione del paesaggio ... Intendiamo così avviare una fase di ascolto dei territori mediante un primo ciclo di conferenze territoriali che interesseranno tutti gli enti locali della Sardegna, parte di un processo partecipativo ampio e strutturato nel tempo, volto a raccogliere suggerimenti per valorizzare i punti forza emersi e superare le eventuali criticità incontrate nella prima fase di attuazione del Piano paesaggistico regionale ... Questa prima fase di riflessione partecipata vedrà successivamente un momento di sintesi in una conferenza regionale nella quale verranno condivisi i risultati in precedenza dibattuti e che costituiranno la base da cui partire per la definizione di piani e strumenti normativi maggiormente condivisi, contribuendo a migliorare l'efficacia del sistema regionale di governo del territorio"*.

Il processo partecipativo di approfondimento delle tematiche definite dal Piano

<sup>1</sup> I riferimenti, le immagini e le informazioni relative a questo paragrafo sono state estratte dal sito della Regione Sardegna Territorio <http://www.sardegнатerritorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7428&na=1&n=10>. A questa sezione del sito si rimanda per ulteriori approfondimenti.



Cronoprogramma e distribuzione territoriale delle conferenze  
(Fonte: Sardegna Territorio-RAS).

istituzionali ed hanno visto la presenza dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia, unitamente a funzionari e tecnici degli enti locali. Agli interventi introduttivi del Presidente della Giunta regionale e dell'Assessore regionale dell'urbanistica, è seguito il momento dell'esposizione dell'ascolto delle istanze emergenti dai territori che ha posto le basi per la costruzione di una strategia condivisa di valorizzazione del paesaggio regionale capace di mobilitare tutti i livelli di governo secondo il principio costituzionale della sussidiarietà. La figura che segue riporta il cronoprogramma e la distribuzione territoriale delle conferenze:

Le conferenze territoriali oltre ai rappresentanti dei comuni e delle province hanno visto la partecipazione dei rappresentanti degli ordini professionali (architetti, agronomi e forestali, ingegneri, geologi, collegio dei geometri, periti industriali e periti agrari), del mondo economico (CONFINDUSTRIA, ANCE, COLDIRETTI, CONFCOMMERCIO, UNIONCAMERE, CNA), e delle parti sociali (CGIL) organizzati in una Conferenza *ad hoc* il 22 giugno 2009 cui hanno partecipato gli ordini professionali.

L'analisi delle informazioni elaborate durante le conferenze è stata condotta mediante la raccolta dati nei tavoli preliminari e nelle conferenze mediante registrazione video e voce, appunti degli uditori regionali verbalizzanti e le schede autografe dei partecipanti. Inoltre ciascun intervento o scheda proposti sono stati articolati in argomenti, secondo i punti toccati dai diversi relatori nei tavoli preparatori e durante le conferenze territoriali.

#### → Fase 3 – Tavoli tematici (25 giugno 2009)

I Tavoli tematici, composti da tecnici, amministratori locali e parti sociali ed economiche, hanno approfondito i temi emersi durante le Conferenze territoriali. Obiettivo dei Tavoli tematici è stato quello di mettere a fuoco le questioni cruciali, delineando prime ipotesi di soluzione e linee strategiche utili al miglioramento

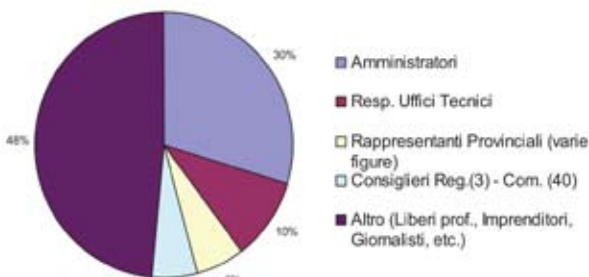
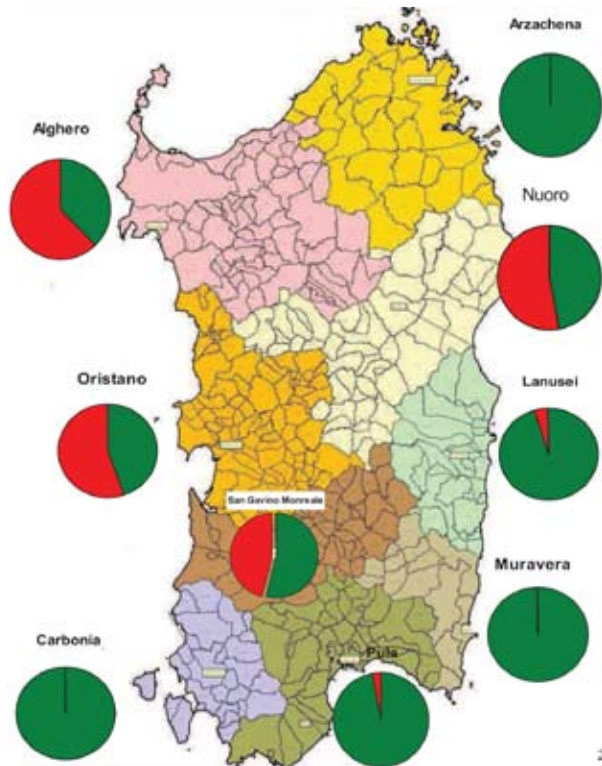
paesaggistico regionale ha una durata di circa due mesi (dal 15 maggio 2009 al 30 giugno 2009) ed è articolato secondo i seguenti momenti successivi di confronto e di sintesi.

#### → Fase 1 – Tavoli preliminari di lavoro tra enti locali (15 maggio 2009–19 giugno 2009)

I tavoli preliminari rappresentano il momento preparatorio della successiva fase di confronto che ha luogo in occasione delle Conferenze territoriali. L'obiettivo è quello di rendere più efficace e produttiva tale fase successiva di confronto. Con questa finalità, attraverso tale momento di confronto, i Comuni e le Province, hanno definito preliminarmente i temi di maggior interesse e le problematiche ricorrenti, e hanno definito quelle proposte da sottoporre poi all'attenzione delle successive Conferenze territoriali. Gli argomenti di interesse di ciascun Ente Locale sono stati presentati ai tavoli di lavoro preliminari in forma sintetica mediante la compilazione di schede di proposta, quali tracce per la discussione.

#### → Fase 2 – Conferenze territoriali (18 maggio 2009–23 giugno 2009)

Le Conferenze hanno rappresentato un momento sostanziale di condivisione tra i soggetti



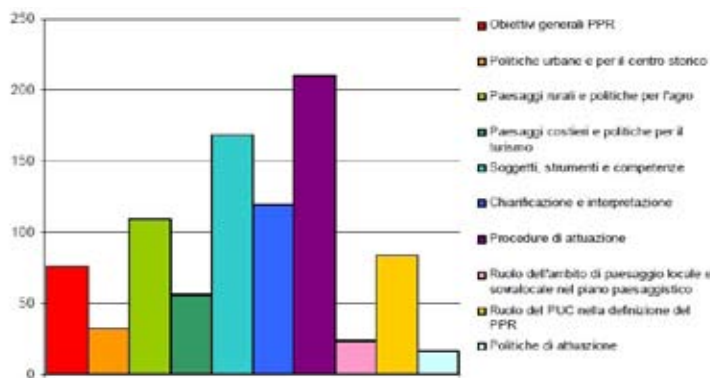
Conferenza	Comuni invitati	Comuni- Enti Locali presenti	Persone presenti
18/05/2009 Alghero	66	25	111
18/05/2009 Arzachena	25	26	134
22/05/2009 Lanusei	23	22	85
22/05/2009 Muravera	14	15	94
04/06/2009 Pula	35	34	122
08/06/2009 Oristano	88	39	101
09/06/2009 San Gavino Monreale	50	27	79
16/06/2009 Carbonia	23	24	88
23/06/2009 Nuoro	53	25	104
<b>Totale</b>	<b>377</b>	<b>237</b>	<b>918</b>

Partecipanti alle conferenze: una statistica. (Fonte: Sardegna Territorio-RAS).

dell'efficacia del processo attuativo della pianificazione regionale. L'analisi dei contenuti del dibattito ha evidenziato tre grandi aree tematiche di interesse, che vengono messe alla base dell'organizzazione dei tre seguenti Tavoli tematici di approfondimento del 25 giugno 2009 in cui si sono confrontati non solo le amministrazioni locali, ma tutte le componenti della società civile, quali ordini e collegi professionali, organizzazioni datoriali, sigle sindacali, associazioni ambientaliste, etc. La figura che segue riporta l'insieme dei partecipanti ai tavoli.

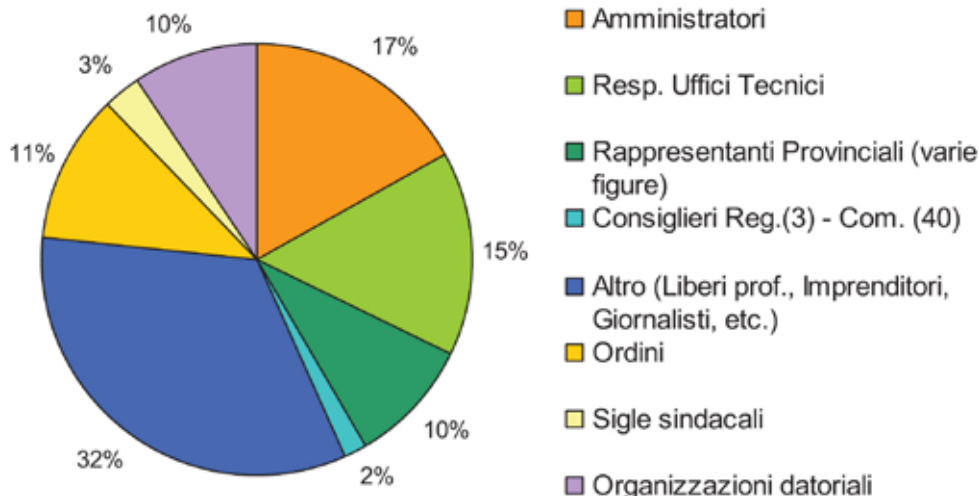
**Tavolo 1** – Dai principi generali del PPR a una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio in Sardegna. La mappa concettuale del tavolo descrive il tema trattato, i principali argomenti, gli interventi e i partecipanti.

**Tavolo 2** – Il quadro normativo di riferimento del piano paesaggistico: soggetti, competenze, procedure.



Argomenti trattati: una statistica. (Fonte: Sardegna Territorio-RAS).

La partecipazione ai tavoli tematici. (Fonte: Sardegna Territorio-RAS).



Collegio periti industriali CA	4
Collegio dei Geometri CA	3
Collegio dei Geometri NU	2
Collegio dei Geometri OR	2
Collegio dei Geometri SS	3
Collegio dei Periti agrari OR	1
Collegio dei periti agrari CA	1
Collegio dei periti agrari NU	1
Ordine ingegneri CA	1
Ordine architetti CA	3
<b>Ordini e collegi professionali</b>	<b>21</b>
CGIL	2
CISL	2
UGL	1
<b>Sigle sindacali</b>	<b>5</b>
Gruppo d'intervento giuridico	2
Consulenti bioedili ANAB	3
UPS	1
LEGAMBIENTE	2
ANCI	1
ANCE	3
Camera Comm Cagliari	1
Confindustria	3
APISARDA	2
<b>Organizzazioni datoriali</b>	<b>18</b>

I dati si riferiscono ai partecipanti che si sono registrati.



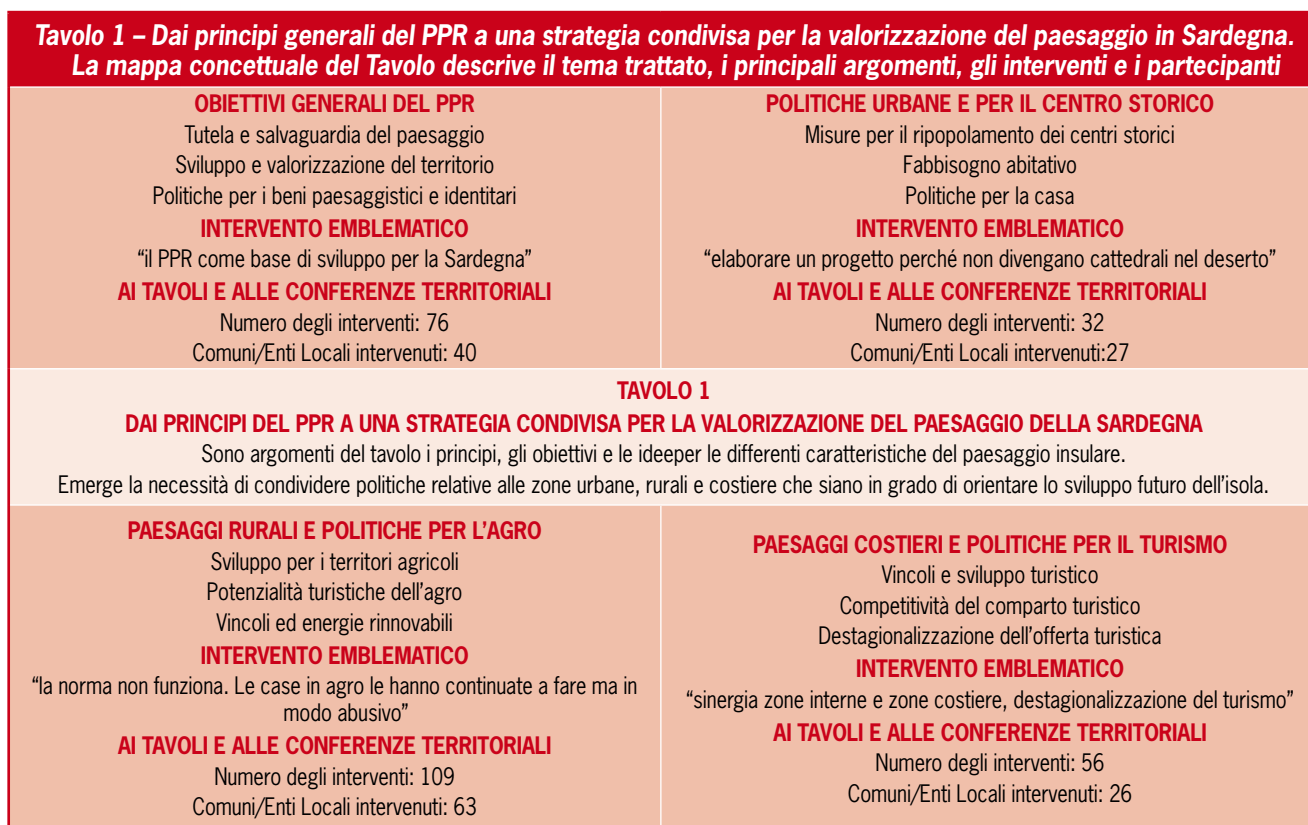


Figura 5.a.5 - Mappa concettuale tavolo tematico 1 (Fonte: Sardegna Territorio - RAS)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Documento Regione autonoma della Sardegna: “Processo Partecipativo per la Definizione di una Strategia Condivisa per la Valorizzazione del Paesaggio della Sardegna - Sintesi Delle Risultanze”

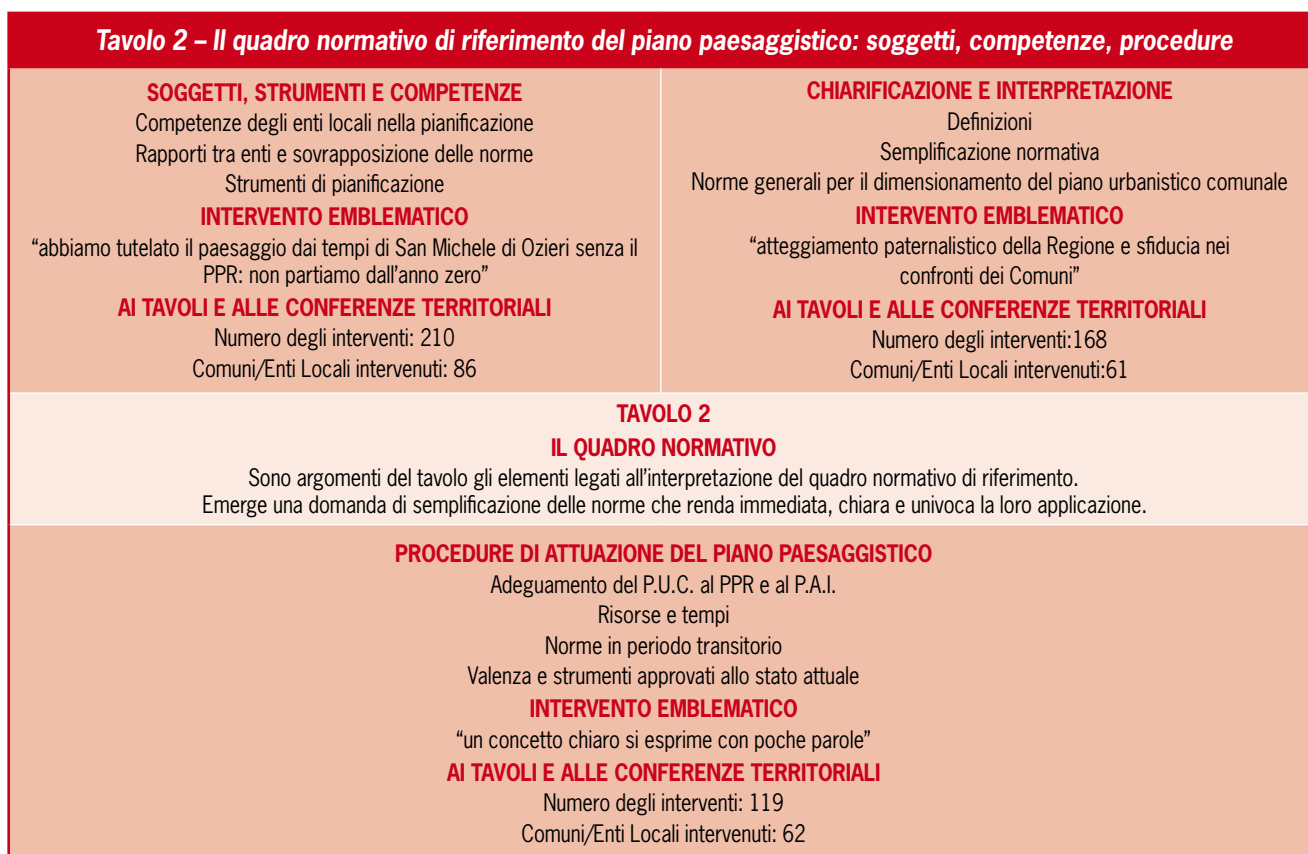


Figura 5.a.6: Mappa concettuale tavolo tematico 2 (Fonte: Sardegna Territorio - RAS)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Documento Regione autonoma della Sardegna: “Processo Partecipativo per la Definizione di una Strategia Condivisa per la Valorizzazione del Paesaggio della Sardegna - Sintesi Delle Risultanze”

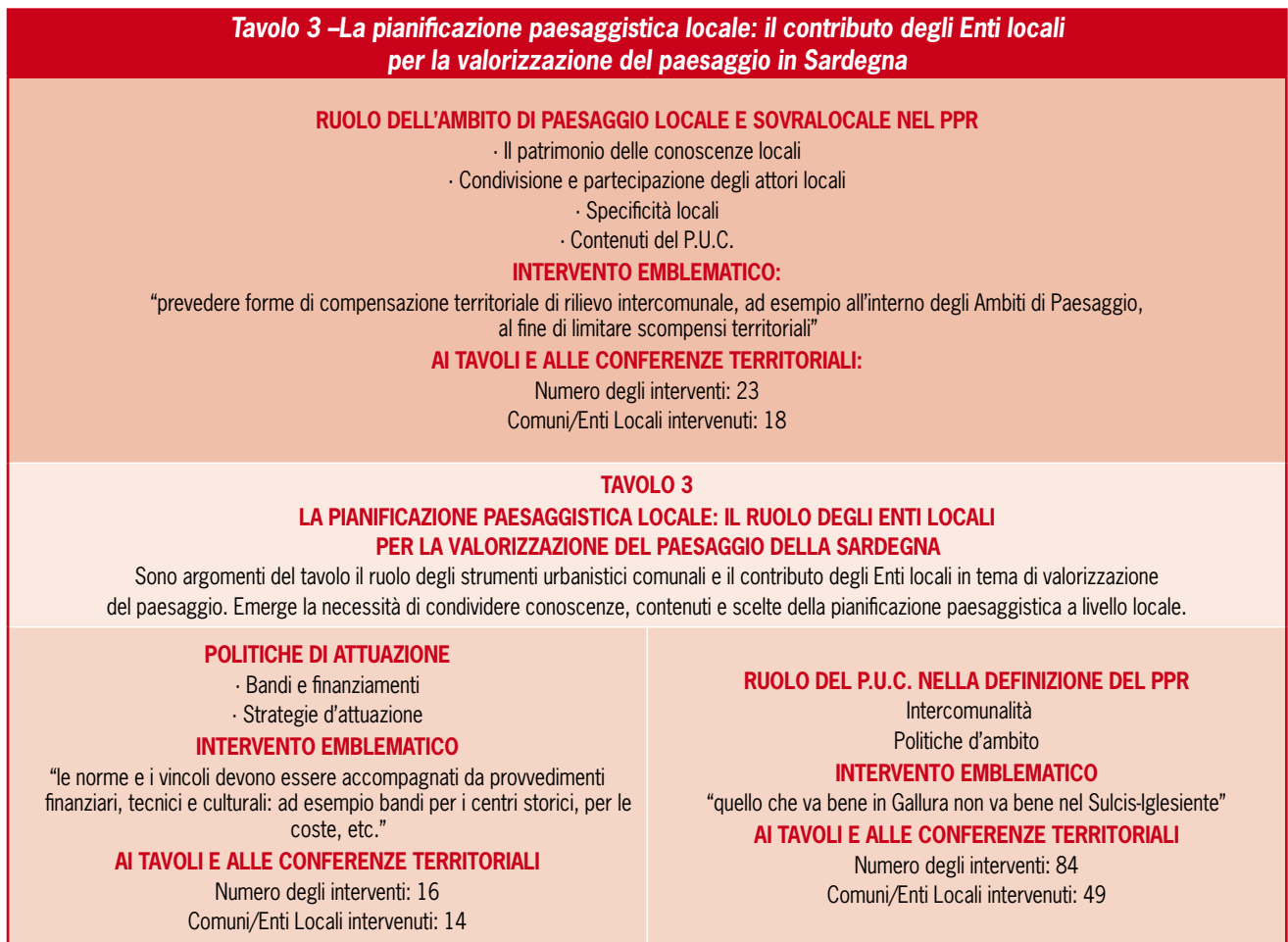


Figura 5.a.7 Mappa concettuale tavolo tematico 3 (Fonte: Sardegna Territorio - RAS)<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Documento Regione autonoma della Sardegna: “Processo Partecipativo per la Definizione di una Strategia Condivisa per la Valorizzazione del Paesaggio della Sardegna - Sintesi Delle Risultanze”

#### → Fase 4 – Conferenza regionale 30 giugno 2009

La conferenza è il momento della condivisione generale estesa all'intero territorio regionale. Le questioni emerse nelle conferenze territoriali e le linee strategiche proposte dai Tavoli tematici sono state portate in discussione plenaria. Tale conferenza si è caratterizzata per i seguenti interventi:

- Sindaco del Comune di Cagliari: Emilio Floris.
- Presidente della Regione Autonoma della Sardegna: Ugo Cappellacci.
- Direttore Generale della Pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia: Marco Melis.
- Assessore agli enti locali, finanze e urbanistica: Gabriele Asunis.

Le diverse componenti che hanno partecipato a questi momenti frontali hanno illustrato le difficoltà incontrate nei primi tre anni di applicazione del PPR unitamente a proposte di riforma dei dispositivi di piano.

### 5.b. Sardegna nuove idee

Le strategie delineate dal governo regionale mediante la Legge del 23 ottobre 2009 n. 4 contengono l'idea di fondo che sia necessario produrre un nuovo atto di pianificazione paesaggistica tramite l'aggiornamento e la revisione dei contenuti descrittivi e dispositivi del Piano paesaggistico regionale, cui si deve provvedere con periodicità biennale (art. 11 L.R. n. 4/ 2009).

Lo svolgimento del primo ciclo di tavoli e conferenze di consultazione (cfr. il paragrafo 5.a.) approvato nella formulazione di tale norma, aveva, infatti, favorito la

formazione di un nuovo quadro decisionale da parte dell'Assessorato degli enti locali finanze ed urbanistica, a partire dall'esame di una delle maggiori criticità segnalate: il PPR era percepito dagli attori locali della pianificazione e dal collettivo territoriale sardo come un piano meramente vincolistico, piuttosto che come uno strumento capace di costruire precondizioni ed aprire vie per lo sviluppo economico e socio-territoriale della Sardegna.

L'esigenza di un riesame dello strumento paesaggistico nasceva, dunque, dal confronto tra la visione del territorio proposta dal Piano e la percezione dello stesso territorio di cui si facevano portatrici le realtà locali. Essendo, infatti, le due letture profondamente differenti, volontà dell'Amministrazione regionale era quella di porre in essere un intervento volto alla diminuzione di tale divaricazione e capace di giungere alla formalizzazione di un quadro di regole che rendesse concretamente attuabile il contenuto dispositivo del piano, addivenendo a ciò mediante la condivisione dell'atto pianificatorio per la costruzione di un piano in cui i sardi si potessero riconoscere. La susseguente decisione politica ha previsto, pertanto, che il nuovo atto di pianificazione dovesse necessariamente risultare dall'azione condivisa degli enti locali con la Regione, e veicolato, allo scopo, da un processo partecipativo appositamente denominato *Sardegna nuove idee*<sup>2</sup>, al fine di produrre nuovi scenari condivisi in grado di superare le difficoltà di recepimento, e, dunque, quella "soglia" di inefficacia che stava connotando l'applicazione del Piano paesaggistico regionale nella sua prima versione.

Il processo *Sardegna nuove idee* rappresenta, in questo senso, un'inedita modalità pianificatoria per il governo regionale ed il tentativo di arricchire e accompagnare mediante una pratica riflessiva, la transizione verso la vera e propria revisione del Piano. Esso è caratterizzato da specifiche modalità operative, e può essere articolato in tre macro fasi.

#### → Fase 1 – Presentazione pubblica

Promosso secondo i predetti fini dall'Assessorato degli enti locali finanze ed urbanistica, il processo partecipativo *Sardegna nuove idee* è stato attivato nell'ambito dell'evento di presentazione pubblica svoltasi a Cagliari il 16 giugno 2010. In tale occasione sono stati resi trasparenti il metodo, gli strumenti e le regole, nonché gli attori del processo, ed è stata aperta di fatto una seconda e più articolata fase di ascolto del territorio, successiva al primo ciclo di conferenze territoriali tenutesi in diverse parti della Sardegna il mese di Maggio 2009.

In quella sede sono state chiarite le finalità che muovevano l'iniziativa e la necessità di operare in un clima di cooperazione e sostanziale pariteticità fra i potenziali interlocutori, in cui "nessuno può dirsi professore, nessuno può dirsi solo discepolo", in uno sfondo in cui dare voce a svariati soggetti territoriali, insieme con l'Amministrazione regionale, l'Università<sup>3</sup> e le diverse associazioni operanti nei territori richiamati all'interno del processo, significava dare modo di far emergere iniziative che rendessero compatibili i fini dello sviluppo territoriale e quelli della tutela paesaggistica.

#### → Fase 2 – I Laboratori del Paesaggio (dal 18 giugno al 18 febbraio 2011)

Questa macrofase è stata dedicata all'attivazione e allo svolgimento di 14 Laboratori destinati a rappresentanze territoriali dei 27 ambiti costieri del PPR, accorpando gli ambiti in funzione delle specificità ed affinità di ciascuno, per poi ampliare il processo

<sup>2</sup> La lettera dell'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica del 07 giugno 2010, recante l'intento di cui al testo, così come ogni altra informazione riportata nel presente paragrafo, sono visibili sul sito istituzionale tematico della Regione Sardegna <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/sardegna nuove idee.html>.

<sup>3</sup> La messa a punto del metodo e la conduzione del processo sono stati affidati all'Università degli Studi di Sassari, facoltà di Architettura di Alghero.

in considerazione dei restanti territori interni, in modo da porre le basi per giungere ad un unico Piano paesaggistico finalmente esteso a tutto il territorio regionale e condiviso negli obiettivi e nelle modalità di attuazione.

Il percorso laboratoriale, attivato il 18 giugno 2010 a Tertenia (Provincia dell'Ogliastra), è proseguito con un fitto calendario di appuntamenti, mediante i quali la Regione si è posta l'obiettivo di avvicinare sia i territori costieri, sia quelli esterni alla prima perimetrazione del PPR.

In concreto, i Laboratori sono stati il luogo in cui effettuare una lettura corale del territorio per specificarne meglio i caratteri e dividerne i criteri di qualità paesaggistica, con riferimento ai singoli contesti locali. L'insieme di questi momenti operativi di carattere informale è stato inteso come parte costitutiva della costruzione del Piano, dato che al loro interno, mediante l'organizzazione di appositi Tavoli, sono state poste le basi per il riconoscimento delle criticità, l'esplicitazione degli obiettivi, la prefigurazione degli scenari d'azione del Piano paesaggistico regionale e la valutazione sociale, economica ed ambientale degli stessi.

#### → Fase 3 – La revisione del Piano paesaggistico regionale

La vera e propria attività di revisione è ricondotta ai seguenti step:

- a. tavolo regionale di sintesi (marzo 2011) con l'obiettivo di organizzare e perfezionare gli scenari progettuali emersi, quali piattaforma di riferimento per la revisione del Piano, secondo le 14 idee progettuali rappresentative dei risultati emersi dai laboratori territoriali.
- b. Evento di presentazione pubblica dei risultati (marzo 2011) mirato a presentare ad un più vasto collettivo gli output dei laboratori e le visioni condivise emerse dal processo partecipativo. In questa sede è stata chiarita e resa più definitiva la proposta di indirizzi per la revisione del Piano.
- c. revisione del Piano paesaggistico regionale e procedura di approvazione ai sensi della L.R. n. 4/2009, attualmente in corso.

Il cuore del metodo: Laboratori e Tavoli

Al cuore del metodo di conduzione del processo partecipativo è stata prevista la creazione di contesti di carattere operativo denominati Laboratori del paesaggio riferiti ai singoli ambiti di paesaggio identificati dal PPR (**vedi Tabella 1**). I lavori che si sono svolti nell'ambito di questi incontri dai tratti informali sono stati supportati da uno staff multidisciplinare e dalla presenza di facilitatori, ed hanno visto la presenza dei referenti tecnici dell'Amministrazione regionale e dei rappresentanti degli Enti coinvolti, a vario titolo, nelle iniziative di governo del territorio.

L'organizzazione di tali laboratori rivela un'impostazione di carattere progettuale, mediante la previsione di tavoli tematici di approfondimento e specificazione locale per "dare voce agli scenari emergenti e metterli a confronto con l'articolato normativo, i vincoli, e gli indirizzi progettuali" propri dello strumento del PPR. Per ciascun laboratorio, infatti, sono stati possibili tre tavoli di discussione ed elaborazione di idee progettuali, ciascuno connotato per aver portato avanti attività e modalità differenti in funzione del tema affrontato e degli attori che vi hanno partecipato.

Output significativi di ciascun laboratorio e tavolo sono i Quaderni di lavoro, la reportistica e le mappe di sintesi.

#### **Tavolo 1 – La struttura dei paesaggi**

In questi primi tavoli, svoltisi in giornate singole nell'arco di due mesi, si è teso a far emergere alcune aree e filoni di progetto a partire dalla costruzione di una prima mappa di conoscenza del territorio, cui si è arrivati tramite la rilevazione dei valori territoriali e delle criticità in atto raccolte in "quaderni di lavoro". Questi rappresentano degli strumenti pensati come dei report di continuo aggiornamento ed affinamento del quadro conoscitivo in funzione dell'elaborazione di idee progettuali. I

**Tab 1 Prospetto dei Laboratori**

Laboratorio del paesaggio	n. comuni coinvolti	Ambito di Paesaggio
n.1	13 comuni	n. 1 "Golfo di Cagliari"
n.2	9 comuni	n. 2 "Nora", n.3 "Chia", n.4 "Golfo di Teulada"
n.3	11 comuni	n. 5 "Anfiteatro del Sulcis"
n.4	7 comuni	n. 6 "Carbonia e Isole Sulcitane"
n.5	11 comuni	n. 7 "Bacino metallifero" e n.8 "Arburese"
n.6	35 comuni	n. 9 "Golfo di Oristano"
n.7	25 comuni	n. 10 "Monti Ferru", n.12 "Monteleone" e n.11 "Planargia"
n.8	18 comuni	n. 13 "Alghero", N. 14 "Golfo dell'Asinara" e n.15 "Bassa Valle del Coghinias"
n.9	14 comuni	n. 16 "Gallura Costiera Nord-Occidentale" e n.17 "Gallura Costiera Nord-Orientale"
n.10	10 comuni	n. 18 "Golfo di Olbia" e n.19 "Budoni - San Teodoro"
n.11	15 comuni	n. 20 "Monte Albo" e n.21 "Baronia"
n.12	21 comuni	n. 22 "Supramonte di Baunei e Dorgali" e n.23 "Ogliastra"
n.13	11 comuni	n. 24 "Salto di Quirra" e n.25 "Bassa Valle del Flumendosa"
n.14	9 comuni	n. 26 "Castiadas" e n.27 "Golfo Orientale di Cagliari"

**Tab. 1**  
 Prospetto dei Laboratori.  
 (Fonte: Sardegna Territorio-  
 RAS).

risultati del Tavolo "La struttura dei Paesaggi" si evincono dai seguenti documenti:

- Report ragionati;
- Mappa degli obiettivi e delle azioni chiave;
- Mappa dei temi e dei luoghi emergenti.

#### **Tavolo 2 – Nuove idee per i paesaggi**

Questo tavolo è stato alimentato dall'elaborazione dei *feedback* raccolti durante la precedente fase di Conferenze territoriali e dagli *output* del Tavolo 1. Queste informazioni e riflessioni, sono state affiancate al patrimonio di conoscenze già emerso e riferito per lo più a studi di settore, nonché all'esame della progettualità in atto. In questo modo è scaturita la proposta di nuovi Ambiti di paesaggio, brevemente tratteggiati all'interno dei quaderni di lavoro, ciascuno riferito ad un ambito. Il valore di questa iniziativa è a livello di proposta su cui riflettere e condividere ulteriormente, e come insieme di nuovi orientamenti da recepire nelle successive fasi di pianificazione, sia riguardo alla opportunità di pervenire a nuove perimetrazioni, sia attorno alla possibilità di definire gli indirizzi d'ambito<sup>4</sup> sulla base di regole condivise, ovvero "direttive", secondo la denominazione usata dal Decreto legislativo n. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

I risultati del Tavolo 2 consistono sinteticamente in:

- Report della giornata di laboratorio;
- Quaderni di lavoro per ciascun laboratorio riferito agli ambiti paesaggistici.

#### **Tavolo 3 – Il progetto dei paesaggi**

Nell'arco di una sessione plenaria di incontro tenutasi a Cagliari il 18 febbraio 2011, il terzo tavolo si è occupato, all'interno di questa progressione, di operare su un'antologia delle schede dei paesaggi realizzate in precedenza e sulle strategie, regole condivise e indirizzi progettuali riferiti agli ambiti di paesaggio di volta in volta affrontati.

Le risultanze prodotte nei laboratori territoriali sono state perfezionate e portate a sintesi per giungere alla definizione di indirizzi, raggruppati ora nelle sezioni "principi generali" e "indicazioni sul metodo" di governo del territorio, ora come indicazioni più puntuali per i paesaggi della Sardegna, direttive ed indirizzi già emersi e qui accorpati in considerazione della loro dimensione socio-culturale e percettiva, di quella produttiva, insediativa e naturale.

<sup>4</sup> Gli Indirizzi d'ambito sono gli indirizzi di progetto per il governo del territorio così come li intende il PPR (cfr. paragrafo 3e).

Alla realizzazione del report hanno contribuito i Comuni compresi negli ambiti di paesaggio costieri, le Province, gli enti coinvolti nei processi di trasformazione del territorio e le rappresentanze degli ordini professionali e delle associazioni.

### Il tavolo permanente

Oltre ai Tavoli di lavoro, il processo di partecipazione ha previsto l'attivazione di un tavolo a carattere continuativo da mantenere aperto nel tempo attraverso e l'utilizzo della piattaforma interattiva denominata SardegnaGeoBlog all'interno del sito istituzionale della Regione.

I partecipanti al percorso di riflessione progettuale rappresentato da Sardegna Nuove Idee, al pari di qualunque altro cittadino, hanno potuto accedere agli articoli del blog geografico della Regione Sardegna, basato su mappe accessibili via web. Il carattere innovativo di questa piattaforma permette, direttamente sulle mappe, la discussione di argomenti che hanno implicazioni geografiche come quello sui paesaggi, e condividere dati, immagini, video e altri documenti ritenuti qualificanti per il dibattito sulla qualità dei territori, la loro trasformabilità e il bisogno di tutela.

In tutto ciò, la considerazione della variabile critica tempo, che agisce in tutti i processi di condivisione e animazione sul territorio, di apprendimento ed acquisizione culturale, mostra che il percorso attivato con Sardegna nuove idee è tanto fondamentale quanto lungo, per diverse ragioni: anzitutto per l'estensione territoriale alla quale il piano dovrà essere portato; in secondo luogo perché, essendosi per ora limitato il coinvolgimento di attori ad una componente di natura tecnico-politica, si dovranno ancora raccogliere efficacemente i frutti della condivisione con le popolazioni locali, ad esempio nei contenuti derivanti dall'abitare, allo scopo di informare con essi il processo di revisione del piano; infine perché si dovrà ancora consolidare quel rinnovamento culturale indispensabile a sviluppare nelle persone un livello di responsabilità ambientale e di "naturale" attenzione al paesaggio tale da rendere applicabili durevolmente le politiche di tutela e valorizzazione che il prossimo piano indicherà.

### 5.c. La Valutazione ambientale strategica del Piano paesaggistico regionale

La Regione Sardegna, con l'avvio del procedimento di Valutazione ambientale strategica (VAS) del Piano paesaggistico regionale, esperisce un ulteriore passaggio nel percorso di revisione dello strumento vigente. Come previsto dalla Direttiva 2001/42/CE, recepita a livello nazionale dal D. Lgs. n. 152/2006 (e ss.mm.ii.), anche il Piano paesaggistico regionale, come tutti i piani e programmi e le relative varianti che possono determinare impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, deve essere sottoposto a tale procedura valutativa.

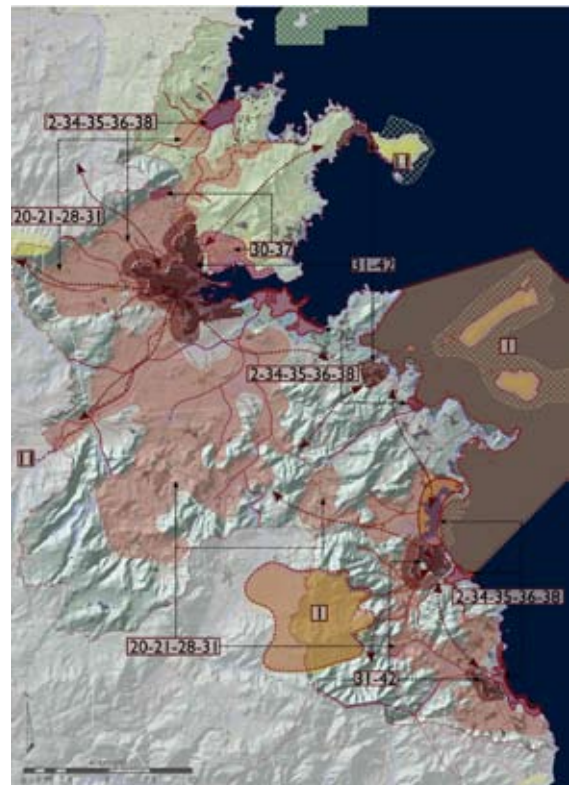
Com'è noto, la VAS deve intendersi come un processo continuo e inseparabile dal processo di costruzione del piano attraverso l'integrazione di considerazioni ambientali fin dalle prime fasi della sua elaborazione. Essa deve infatti consentire il perseguimento di obiettivi di protezione ambientale, rappresentando in ciò uno strumento per la promozione dello sviluppo sostenibile.

I fondamentali del processo di VAS sono ricondotti ai due seguenti principi:



Esempi di proposte di nuova perimetrazione degli ambiti n. 15 "Il Sinis" e n. 39 "Villasi-mius".  
(Fonte: Sardegna Territorio-RAS).

Mappa dei temi e dei luoghi emergenti, Laboratorio di paesaggio n.10.  
(Fonte: Sardegna Territorio-RAS).



- *integrazione nei processi di piano di considerazioni legate alla sostenibilità ambientale;*
- *partecipazione di tutti i portatori d'interesse alla costruzione del piano;*

rispetto ai quali l'art. 13 del D. Lgs. n. 152/2006 (e ss.mm.ii.) prevede che ogni piano sia accompagnato da un rapporto ambientale che ne renda evidenti le modalità di applicazione.

È convinzione del Presidente della Regione Sardegna e dell'Assessore all'urbanistica, che tale percorso rappresenta il passaggio finale della revisione del PPR: *“Stiamo operando per riordinare una materia sensibile con cui ci siamo impegnati con gli elettori per la risoluzione delle problematiche legate all'uso del territorio – ha commentato il Presidente della Regione, Ugo Cappellacci – tante amministrazioni locali, da diverso tempo, segnalavano la necessità di intervenire sul sistema delle regole paesaggistiche”*.

Le modifiche in via di introduzione<sup>5</sup> nel vigente PPR da effettuarsi ai sensi dell'art. 11 della L.R. n. 4/2009, (cfr. paragrafo 5.d), consistono in:

- eliminazione in normativa delle parti caducate per effetto di dispositivi e sentenze assunte dal TAR e dal Consiglio di Stato;
- recepimento delle disposizioni normative statali e regionali intervenute successivamente all'approvazione del Piano paesaggistico regionale;
- revisione delle norme tecniche di attuazione mediante riscrittura tesa ad eliminare le distonie e incongruenze evidenziate dagli enti locali e dalle medesime strutture regionali, al fine di assicurarne una migliore leggibilità e maggiore facilità nell'applicazione;
- riorganizzazione delle norme vigenti con la finalità di identificare la seguente struttura: norme generali – norme per singole componenti di paesaggio – norme transitorie – norme finali;
- recepimento dei centri di antica e prima formazione così come ripermetrati nelle fasi di copianificazione con i Comuni e decretati dalla Direzione Generale dell'Urbanistica ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 13/2008 nonché correzione di errori segnalati da tempo dai Comuni. Tali modifiche di perimetrazione sono inserite negli strati informativi del *data base* geografico della Sardegna alla scala 1:10.000;
- recepimento delle ripermetrazioni delle bonifiche del sistema dell'oristanese, dell'area di Castiadas e Muravera nonché della zona umida di Cagliari e Quartu Sant'Elena, effettuate ai sensi della L.R. n. 3/2009;
- recepimento delle disposizioni della L.R. n. 4/2009, la quale disciplina diversamente rispetto al PPR vigente sia il regime transitorio che la fattibilità di piani di lottizzazione già legittimamente adottati;
- correzione e aggiornamento di diverse incongruenze cartografiche ed eliminazione dalla legenda delle voci i cui contenuti, anche nella versione vigente del PPR, non sono indicati in cartografia;
- ridefinizione di alcune perimetrazioni degli ambiti di paesaggio così come proposte dagli incontri effettuati durante Sardegna nuove idee;
- introduzione di indirizzi di governo e gestione del territorio così come scaturiti dagli incontri dei laboratori partecipati di progettazione paesaggistica;
- ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del D.Lgs. n. 42/2004 e s.m.i.;
- approvazione del Piano paesaggistico regionale anche nella sua forma digitale mediante attribuzione di validità giuridica al *data-base* che costituisce il PPR. Ciò anche al fine di valorizzare e utilizzare l'esteso patrimonio informativo disponibile.

<sup>5</sup> L'elencazione proposta riprende il documento di *scoping* della VAS del PPR, pp.11-12.

**Tab 2 - Indicatori di stato ambientale (Fonte:documento scoping RAS)**

Componente	Indicatore	Specifica
Aria	Qualità dell'aria	Numero di stazioni della rete di monitoraggio (descrizione della rete di monitoraggio) CO – monossido di carbonio concentr. medie mensili NOx – conc. media annua di NO2 O3 – ozono conc. media annuale n. superamenti soglia di informazione e di allarme particolato come conc. media mensile di PTS e concentrazione media annuale di PM10 SOX – ossidi di zolfo conc. medie mensili di SO2
Acqua	Qualità delle acque superficiali	SECA (stato ecologico dei corsi d'acqua) SEL (stato ecologico dei laghi) SAL (stato ambientale dei laghi) SACA (stato ambientale dei corsi d'acqua) impianti di depurazione qualità acque reflue depurate (rispetto dei limiti) n. abitanti serviti da impianti di depurazione
	Qualità delle acque sotterranee	
	Qualità delle acque marino costiere	balneabilità acque costiere stato ambientale delle acque marino costiere
Rifiuti	Produzione e smaltimento	Impianti di gestione dei rifiuti urbani (numero) Impianti di gestione dei rifiuti urbani (ubicazione) Produzione rifiuti urbani Quantità di rifiuti differenziati per frazione Produzione rifiuti da popolazione fluttuante Produzione rifiuti speciali per attività produttiva
Suolo	Uso e copertura del suolo	capacità d'uso del suolo aree a rischio di desertificazione superficie forestale percorsa da incendi lunghezza dei litorali a rischio erosione cave (attive/inattive e distinte per destinazione d'uso) miniere (distinte per titolo minerario e per settore minerario) cave e/o miniere con avviati progetti di recupero
	Qualità e contaminazione del suolo	siti censiti in anagrafe per tipologia (siti interessati da attività industriali, discariche dimesse, siti di stoccaggio idrocarburi, siti contaminati da amianto, siti interessati da sversamenti accidentali non riconducibili ad attività industriali, siti interessati da aree minerarie dimesse) siti in cui è stata attivata la progettazione di bonifica interventi di messa in sicurezza d'emergenza siti di interesse nazionale siti bonificati
	Dissesto idrogeologico	aree a rischio di alluvione in funzione del livello di rischio aree a rischio di frana in funzione del livello di rischio interventi di messa in sicurezza rischio idraulico interventi di messa in sicurezza rischio frana
Flora, fauna e biodiversità	Aree protette	Aree protette nazionali Aree protette regionali SIC e ZPS Superficie forestale Zone umide d'importanza internazionale (Ramsar)
	Pressioni sulla flora, fauna e biodiversità	Livello di minaccia delle specie animali (vertebrati) Livello di minaccia delle specie vegetali Pressione venatoria Indice frammentaz. da strade Rete ecologica regionale
Clima acustico		Comuni dotati di piano di zonizzazione acustica
Paesaggio e assetto storico culturale		Aree antropizzate Aree naturali e sub-naturali Aree seminaturali Aree ad utilizzo agroforestale Immobili e aree di notevole interesse pubblico (ex art. 136 D. Lgs. n. 42/2004) Zone di interesse archeologico (ex art. 142 D. Lgs. n. 42/2004)

**Tab. 2**  
Indicatori di stato ambientale.  
(Fonte:documento scoping RAS).



**Tab 3 – Indicatori di contesto socioeconomico (Fonte: documento scoping RAS)**

Componente	Indicatore	Specifica
<b>Analisi socio-demografica</b>		Popolazione residente Struttura per classi d'età Famiglie anagrafiche Media componenti per famiglia Popolazione attiva Densità demografica
<b>Assetto insediativo</b>	Edificato urbano Edificato diffuso Edificato in zona extra urbana	
<b>Assetto economico produttivo</b>	Infrastrutture turistiche	N. esercizi ricettivi per tipologia Capacità ricettiva per tipologia Popolazione fluttuante
	Aree produttive	PIP: tipologia attività presenti NI: tipologia attività presenti ASI: tipologia attività presenti ZIR: tipologia attività presenti

**Tab. 4 – Indicatori di pressione (Fonte: documento scoping RAS)**

Fattore di pressione	Indicatori
<b>Energia</b>	Produzione energetica elettrica Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili Numero e localizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica (da fonte tradizionale e da fonte rinnovabile)
<b>Mobilità e trasporti</b>	Emissioni climalteranti da trasporti Altri emissioni da trasporti (NOx, SOx, CONM, PM10) Tasso di motorizzazione Comuni dotati di piano urbano della mobilità Presenza di piste ciclabili
<b>Sistema economico-produttivo</b>	Impianti a rischio di incidente rilevante Pop. residente in aree a rischio industriale Aree a rischio di crisi ambientale Impianti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale Numero di strutture ricettive Popolazione fluttuante per comune Presenza di aree vulnerabili da nitrati Aree industriali in prossimità della Rete ecologica regionale

**Tab. 3** → *La Fase di scoping*

Indicatori di contesto socioeconomico.  
(Fonte: documento scoping RAS).

Allo stato attuale, la redazione del documento di *scoping*, la sua presentazione, l'esame e la condivisione il 29 aprile 2011, rappresentano l'unico momento della procedura di VAS sinora attuato, per iniziativa dell'Assessorato dell'Urbanistica. Lo *scoping* è stato avviato con la partecipazione dell'autorità competente e di tutti gli Enti e le autorità con competenze ambientali, con l'intento di concordare le modalità di integrazione della dimensione ambientale nel piano e le informazioni da includere nel rapporto ambientale<sup>6</sup>, nonché il loro livello di dettaglio. È stato, inoltre, attivato il coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici che, per specifiche competenze e responsabilità, sono interessati agli impatti sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano.

Di seguito la proposizione di alcuni contenuti e modalità operative inclusi nel

**Tab. 4**  
Indicatori di pressione.  
(Fonte: documento scoping RAS).

<sup>6</sup> Si è provveduto, a tal scopo, a redigere una proposta di indice del rapporto ambientale, trasmesso ai soggetti competenti in materia ambientale affinché possano esprimere un proprio parere in merito alla sua adeguatezza e completezza.

documento di *scoping* a cui la Regione ha provveduto, nell'ambito della proposta di revisione del PPR, al fine di definire il cosiddetto "ambito di influenza del piano", dunque il contesto territoriale e programmatico in cui si inserisce la variante del PPR.

### 1. Un set di indicatori per lo scenario di riferimento ed il contesto ambientale

La formazione di una base conoscitiva del contesto socio-economico e dello stato qualitativo di una serie di componenti ambientali è un atto preliminare della valutazione ambientale. Per quanto riguarda l'analisi ambientale il metodo prevede l'acquisizione di informazioni inerenti lo stato delle risorse naturali e le relative pressioni esercitate da fattori antropici e produttivi, al fine di rilevare eventuali criticità e variabili sensibili alle scelte di variante del PPR.

### 2. Gli obiettivi ambientali e i criteri di sostenibilità ambientale

I primi costituiscono sostanzialmente obiettivi di protezione ambientale desumibili dall'analisi del contesto ambientale di cui rappresentano naturale approdo. I secondi restano definiti da strumenti normativi, strategici e di pianificazione a livello comunitario, nazionale e regionale, rispetto ai quali dovrà essere valutata la coerenza del piano;

I criteri di sostenibilità di fatto sono gli stessi principi ispiratori del PPR, come precisato al comma 1 dell'art. 3 delle NTA – "i principi contenuti nel PPR, assunti a base delle azioni da attuare per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica, costituiscono il quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente, in coerenza con la Convenzione europea del Paesaggio e con lo Schema di Sviluppo dello Spazio europeo", – e come riportati al successivo comma 2:

- controllo dell'espansione delle città;
- gestione dell'ecosistema urbano secondo il principio di precauzione;
- conservazione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- alleggerimento della eccessiva pressione urbanistica, in particolare nelle zone costiere;
- politiche settoriali nel rispetto della conservazione della diversità biologica;
- strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili;
- protezione del suolo con la riduzione di erosioni;
- conservazione e recupero delle grandi zone umide;
- gestione e recupero degli ecosistemi marini;
- conservazione e gestione dei paesaggi di interesse culturale, storico, estetico ed ecologico;
- più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo che incidano sul paesaggio;
- recupero di paesaggi degradati da attività umane.

Il rapporto ambientale avrà il compito di precisarli e contestualizzarli allo scopo di illustrare attraverso quali scelte e azioni specifiche la variante del PPR li perseguirà.

### 3. I Piani con cui la revisione del PPR potrebbe interagire

L'individuazione dei piani che definiscono il contesto programmatico esistente è stata effettuata in vista dell'analisi di coerenza esterna, in una interpretazione sistemica della VAS che considera l'importanza delle interrelazioni con la pianificazione settoriale e dunque il confronto con la proposta di revisione del PPR, al di là dei soli livelli di coerenza dei singoli strumenti:

- Piano di assetto idrogeologico;
- Piano di gestione del distretto idrografico della Sardegna;
- Piano stralcio di bacino per utilizzazione risorse idriche;
- Piano forestale ambientale regionale;
- Piano regionale di tutela delle acque;

- Piano regionale delle attività estrattive;
- Piano di sviluppo rurale;
- Piano di bonifica dei siti inquinati;
- Piano di bonifica delle aree minerarie dismesse del Sulcis-Iglesiente-Guspinese;
- Piano regionale del turismo;
- Piano energetico ambientale regionale;
- Piani di gestione Aree protette.

#### 4. Il modo di conduzione del processo partecipativo

Fondamentali della procedura di VAS sono l'insieme delle forme di informazione e partecipazione, anche diretta, delle amministrazioni e degli enti e soggetti interessati nella raccolta dei dati e nella valutazione della variante del PPR, considerate anche le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, nonché le organizzazioni sindacali.

Tenuto conto, in questo caso, della portata della revisione del Piano paesaggistico regionale, e data in normativa una definizione ampia dei soggetti portatori di interesse in materia di VAS, – *chiunque possa subire gli effetti ambientali delle procedure decisionali in materia ambientale o abbia un interesse in tali procedure* –, risulta non esaustiva, né definitiva qualunque individuazione preliminare dei soggetti interessati dalla variante in esame. La consultazione e la partecipazione sulla proposta di piano e sul rapporto ambientale devono avvenire in una fase precoce della procedura, prima dell'adozione, per tener conto delle osservazioni prodotte e riorientare lo strumento. Operativamente la Regione ha precisato che intende organizzare tra il 15° e il 45° giorno del primo periodo di deposito, incontri con il pubblico, finalizzati ad illustrare la proposta di revisione del PPR. Il processo partecipativo potrà aver luogo sia attraverso il tradizionale meccanismo delle osservazioni scritte, sia attraverso metodologie più efficaci, quali seminari e incontri tematici.

#### 5.d. Dal Piano casa alla legge di incentivazione del golf

Se la necessità di revisione di un piano può nascere da diverse istanze, due specifiche iniziative legislative della Regione Sardegna, la legge sul "Piano casa" e la legge volta all'incentivazione degli impianti golfistici, reclamano un adeguamento del Piano paesaggistico regionale alle finalità d'intervento pubblico in campo socio economico. Collocandosi nell'alveo di alcuni mutamenti in corso, quali la discontinuità di carattere politico al vertice regionale e l'irrompere della crisi di carattere economico globale, tali norme prendono in carico il tema dello sviluppo e la necessità di verificarne le dinamiche all'interno di una sofferta dialettica tra spinte di crescita economica e preoccupazione per la conservazione dei paesaggi e per la durabilità delle risorse.

Tali iniziative del legislatore regionale, qualificabili come "riforme economico-sociali", rivestono un carattere di settore nella considerazione delle sole dimensioni economiche caratterizzanti la materia dell'edilizia, sia collegata all'iniziativa residenziale (il Piano casa), sia connessa all'industria turistica (realizzazione di strutture golfistiche).

Portatrici di un acceso dibattito politico che rende arduo svincolare da posizioni ideologiche il ragionamento sulla domanda da più parti sollevata "*i sardi la pagheranno in termini di aggressione al territorio?*", queste iniziative del legislatore regionale rappresentano uno stimolo di riflessione e una sonda rivelatrice rispetto al grado di acquisizione da parte della collettività circa il ruolo strategico del paesaggio, fuori da una stagione in cui il PPR incorporava il dibattito sul paesaggio con fiducia nell'esistenza di un sistema socio-territoriale virtuoso, capace di elevarsi ad una maggiore responsabilità ambientale dietro lo stimolo della sola norma e, dalle possibilità da questa offerte, autodeterminarsi per attuare un rinnovamento negli usi del territorio scegliendo quelli portatori di maggior valore economico e sociale nel tempo.

→ La Legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4

Titolata "Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo", la Legge 23 ottobre 2009, n. 4 ha comportato l'attivazione del Piano casa al livello regionale, con le caratteristiche di piano per l'edilizia, per il rilancio del settore e dell'economia indotta, mediante l'autorizzazione dell'aumento di cubatura degli edifici residenziali e produttivi e l'adozione di alcune semplificazioni delle procedure amministrative in materia.

L'articolo 1 di tale legge detta che "è consentito, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente", nel rispetto della Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.

Tali ampliamenti sono applicabili sia a tipologie edilizie uni-bifamiliari, sia a tipologie edilizie pluripiano, nei sottotetti, nei singoli piani e in tipologie edilizie a schiera, potendo l'incremento volumetrico arrivare fino ad un massimo del 30 per cento, nel caso in cui siano previsti interventi di riqualificazione dell'intera unità immobiliare oggetto dell'intervento "tali da determinare una riduzione almeno del 15 per cento del fabbisogno di energia" (art. 2, commi 2, 3). Infine, gli incrementi sono aumentati del 30 per cento qualora si tratti di prima abitazione del proprietario.

Riferiti alle possibilità edificatorie di costruzioni residenziali e agricole entro i 300 metri dalla linea di battigia (ridotta a 150 metri nelle isole minori) l'articolo 2, comma 5, e l'articolo 3, comma 4, stabiliscono possibilità di incrementi volumetrici fino al 10% dell'esistente svolgendo in tal senso un'attività deregolatrice rispetto alle previsioni del PPR.

Sulla stessa linea è l'articolo 4, ove resta fissato che per gli immobili a finalità turistico-ricettiva situati (in aree extraurbane) nella fascia costiera dei 300 metri dalla linea di battigia, "è consentito, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e dalle vigenti disposizioni normative regionali, l'incremento del 10 per cento della volumetria esistente", purché gli interventi siano tali da determinare riduzioni del consumo energetico del 10 per cento del fabbisogno, oppure si dimostri che si consegue il miglioramento della qualità architettonica. Tale incremento è, poi reso possibile nella misura del 20 per cento e, sotto particolari condizioni, del 30 per cento, sugli edifici ricadenti subito oltre la fascia dei 300 metri dalla linea di battigia.

Per quanto riguarda invece gli interventi di ampliamento volumetrico in zona agricola (art. 3) nella fascia costiera tra i 300 ed i 2.000 metri dalla linea di battigia, questi sono consentiti nella misura del 10 per cento per immobili destinati a funzioni agrosilvo-pastorali e per altro 10 per cento per l'uso residenziale.

All'articolo 5 è, poi, affermato l'obiettivo della Regione di promuovere il "rinnovamento del patrimonio edilizio ad uso residenziale e di quello destinato a servizi connessi alla residenza, turistico-ricettivo e produttivo esistente mediante interventi di sostituzione edilizia delle costruzioni" ultimate da non meno di 20 anni all'entrata in vigore della legge, consentendo a tale scopo un incremento volumetrico del 30 per cento in caso di integrale demolizione e ricostruzione degli edifici.

Per quanto attiene alle demolizioni in ambito costiero, l'articolo 5 contempla la possibilità dell'*“integrale demolizione di immobili insistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia (ridotta a 150 metri nelle isole minori), ed in aree di particolare valore paesaggistico in prossimità di emergenze ambientali, architettoniche, archeologiche o storico-artistiche, al fine di conseguire la riqualificazione del contesto”*. Tale previsione è però, connessa al trasferimento volumetrico in altra area situata oltre la fascia dei 300 metri e con cessione al comune del lotto originario per finalità pubbliche, con la possibilità di edificare fino al 45 per cento in più, nell'ipotesi di riduzione dell'indice di prestazione energetica di almeno il 20 per cento, e in deroga all'indice di edificabilità su deliberazione del Consiglio comunale.

Allo stesso modo *“Al fine di agevolare la riqualificazione del patrimonio edilizio di proprietà pubblica, è consentito, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici e dalle vigenti disposizioni normative regionali, l'incremento del 20 per cento della volumetria esistente degli edifici destinati ad attività istituzionali o comunque pubbliche”*, incrementabile al 30 per cento, sotto particolari condizioni (art. 6). Tutti gli incrementi di volumetria previsti dalla norma in oggetto possono cumularsi, come prevede l'articolo 8, con gli aumenti consentiti da altre disposizioni di legge, dagli strumenti urbanistici comunali e dalle norme di pianificazione regionale. La decisione di istituire un'apposita Commissione regionale per il paesaggio e la qualità architettonica (art. 7) nominata dalla Giunta al fine supportare l'Amministrazione regionale in merito alla valutazione degli interventi da realizzare in zone di particolare valore paesaggistico ed ambientale, rivela un certo riguardo rispetto ad una seppur ristretta categoria di valori oggetto protezione, senza nulla dire sulla valutazione di interventi ricadenti nei paesaggi di natura *“non straordinaria”*. Ancora, il soddisfacimento della condizione per cui gli interventi da effettuarsi in zona A su edifici di meno di 50 anni, ovvero su zone F turistiche e zone E agricole entro i 300 metri dalla linea di battigia (ridotta a 150 metri nelle isole minori), saranno autorizzati se è dimostrato il miglioramento conseguente della qualità architettonica, è garantito nelle intenzioni della legge dalla valutazione della Commissione regionale per la qualità architettonica e paesaggistica. L'articolo 11, infine, seguente all'illustrazione delle misure per la semplificazione delle procedure amministrative in materia edilizia, adottate per i fini della legge, sancisce in modo conclusivo la volontà di avvenire, dopo soli due anni, ad una revisione del Piano paesaggistico regionale, dei suoi contenuti descrittivi e dispositivi, legittimandone il processo che, attivato entro 30 giorni su iniziativa della Giunta regionale, dovrà concludersi con specifica deliberazione da pubblicarsi sul BURAS. Il dettato è conciso e privo di argomentazioni, quale logica conseguenza degli articoli sopraesposti.

Pubblicata, dunque, con il consenso di parti politiche e cittadini che hanno salutato la sua attuazione come passo fondamentale verso il superamento della paralisi del settore dell'edilizia in Sardegna, tale legge non è esente da censure sollevate da chi afferma che essa prefigura aumenti volumetrici generalizzati, senza affrontare organicamente la tematica urbanistica e del paesaggio.

*La Legge regionale 21 settembre 2011, n. 19*

Con la promulgazione della Legge sulle *“Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico”* la Regione autonoma della Sardegna dà forza normativa ad un percorso politico intrapreso nel 2009, con alterne vicende, identificando come finalità dell'intervento legislativo quella della *“promozione e realizzazione di un sistema di campi da golf di interesse turistico che consenta la qualificazione e la destagionalizzazione dell'offerta turistica, oltre che la sua diffusione in tutto l'ambito regionale”* (art. 1).

Il provvedimento punta sulla creazione di condizioni per il verificarsi di effetti positivi in termini di allungamento della stagione turistica, ricadute occupazionali e valorizzazione dell'indotto commerciale, artigianale ed enogastronomico, tramite la

realizzazione fino a 25 campi da gioco con annessi cubature per servizi, strutture alberghiere e residenze, dislocate in 5 ambiti territoriali omogenei della Sardegna. Tali realizzazioni, considerate di carattere strategico, nelle intenzioni della legge saranno agevolate sia mediante strumenti di semplificazione amministrativa, in vista di una contrazione dei tempi dei procedimenti autorizzativi, sia con l'introduzione di disposizioni speciali in materia di indici di edificabilità al livello comunale (art. 2). Il peso dell'iniziativa economica, in questa direzione, è tenuto in considerazione all'art. 4 che detta la possibilità da parte dell'esecutivo regionale di un adeguamento dello strumento paesaggistico (PPR), in modo da consentire nella fascia costiera l'edificazione di complessi ricettivi da mettere in relazione con i futuri campi da golf. Nello specifico, l'articolo 5, comma 4, della legge regionale in esame, prevede, che *"la Giunta regionale è autorizzata ad adeguare il Piano paesaggistico regionale nel senso di consentire la realizzazione nella fascia costiera, e solo oltre la fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia (500 metri per le isole minori) di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf"*. Il successivo comma 5, dispone che *"Per le finalità di cui al comma 4, si applica la procedura di cui all'articolo 11 della Legge regionale 23 ottobre 1009, n. 4 con i termini ridotti alla metà"*, con una disciplina del procedimento di aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale che si conclude con una deliberazione della Giunta.

Per quanto riguarda il dimensionamento degli interventi, l'articolo 4 prevede la realizzazione ex novo di campi da golf di prima e seconda categoria, da almeno diciotto buche, superficie minima di 85 ettari e lunghezza delle linee del percorso di gioco non inferiore a 6.300 metri. Per gli ampliamenti di campi esistenti (art.5) è, poi, previsto l'aumento del rapporto tra superficie complessiva e superficie di gioco. All'articolo 6 sono disciplinate alcune disposizioni urbanistiche speciali, quali ad esempio l'istituzione della zona territoriale omogenea speciale denominata "campi da golf e strutture residenziali e ricettive alberghiere connesse", all'interno della quale l'indice massimo di fabbricabilità territoriale è di 0,05 metri cubi per metro quadro, con il limite volumetrico massimo di 75.000 metri cubi.

Il campo da golf di Villasimius.  
(Fonte: Sardegna Digital Library).



La volumetria a fini residenziali potrà raggiungere il 60 per cento del totale (art. 6, comma 1), dove: il 50 per cento dei volumi consentiti ha tipologia di villa unifamiliare, con superficie minima di 150 metri quadri e superficie minima del lotto pari a 2.000 metri quadri; il restante 50 per cento è della tipologia indicata dal soggetto proponente, ma comunque con una superficie non inferiore a 70 metri quadri per abitazione.

È prevista, rispetto a tali indici, un'ulteriore volumetria non superiore a 4.000 metri cubi per la costruzione della club house e di altri locali di servizio.

Il comma 3 dell'articolo 6 esplicita quali debbano essere i premi volumetrici:

- 25% in caso di riutilizzo di volumetrie esistenti per finalità ricettive site in località limitrofe ( purché distanti dal mare 3 km);
- 40% in caso di localizzazione degli interventi fuori dagli ambiti del PPR;
- 30% in caso di realizzazione di campi di prima categoria.

L'impatto dell'iniziativa legislativa sull'assetto urbanistico e territoriale in genere è anche affermato all'articolo 7 dall'obbligo per cui i destinatari delle agevolazioni e benefici volumetrici si impegnano ad un funzionamento almeno ventennale delle strutture essendo comunque *“vietato il cambio di destinazione d'uso dei terreni destinatari delle agevolazioni nei primi venti anni dalla data di inizio ufficiale dell'attività golfistica”*.

La norma prevede anche che siano presentati a valutazione i soli progetti preliminari con *“indicazioni relative alla localizzazione e alle dimensioni corredati da una relazione sull'impatto paesaggistico ed ambientale”*.

L'analisi delle domande di realizzazione di interventi previsti dalla legge è svolta entro conferenze di servizi, indette entro 15 giorni dall'Assessorato al turismo, artigianato e commercio, che si pronunciano nell'arco di un massimo di 90 giorni di lavori sui vari aspetti dell'intervento, compresa la compatibilità ambientale, concludendosi il procedimento con una determinazione motivata (art.8). In seguito la documentazione è trasmessa ad un'apposita Commissione regionale di valutazione, composta da direzioni regionali, rappresentanti del CONI ed esperti progettisti del golf, che si pronuncia secondo una lista di criteri (art.9) entro altri 30 giorni.

Per quel che concerne la tempistica di attuazione (art. 10) *“Per l'approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici, i termini per le pubblicazioni e le osservazioni sono ridotti della metà e la verifica di coerenza da parte del competente Assessorato regionale, è espressa entro il termine massimo di trenta giorni”*.

Alcune perplessità sono state sollevate in sede politica durante l'iter di formazione ed approvazione di questa legge, riconducibili ad alcune posizioni.

Una di queste constata il venir meno dei fondamentali della tutela del territorio costiero consacrati nella previgente pianificazione paesaggistica. Altri punti di vista dubitano dell'applicabilità stessa e dell'efficacia del provvedimento in sé, quale contributo strutturale per un'industria turistica, trovandosi ad essere, in sostanza, unicamente finalizzato ad incentivare l'avvio dei cantieri per gli impianti golfistici, senza che traspaia una regia d'insieme ben fondata. Altro alimento al dibattito è se vi sia un modello di riferimento del turismo golfistico che non “soffra di rigetti” nella peculiare situazione del paesaggio culturale e produttivo della Sardegna. L'effetto di spiazzamento prodotto dalla norma è, peraltro, anche dovuto al fatto che a tal punto la Regione era tesa a implementare politiche di valorizzazione turistica dei territori esterni alle dinamiche del turismo costiero, e dunque marginali, che ora, come sostengono gli oppositori con questa legge si rafforza la tendenza a ritenere nuovamente la sola fascia costiera come il “tutto che interessa”.

→ *L'impugnativa del Consiglio dei Ministri*

Con la delibera del 21 novembre 2011 il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la legge sul golf della Regione Sardegna evidenziandone alcuni profili di illegittimità:

**1.** la natura discriminatoria, in ragione della limitazione posta dall'art. 3 alla

partecipazione alla procedura per la concessione delle agevolazioni per la realizzazione degli interventi, con riferimento al requisito della sede legale nel solo territorio sardo;

2. l'incostituzionalità contenuta nella disposizione che autorizza la realizzazione di campi da golf nella fascia costiera in deroga alla disciplina dettata dalla vigente pianificazione paesaggistica nazionale (Codice Urbani, art. 143), mediante un semplice "passaggio" in Giunta, che anticipa e sostituisce forme di intesa e accordo con lo Stato<sup>7</sup>;
3. l'esclusione della Soprintendenza archeologica dalle valutazioni della Conferenza istruttoria regionale, oltre al fatto che la sola progettazione preliminare debba essere sottoposta a tali valutazioni, e l'equivoco del venir meno di un parere vincolante sul progetto (articoli 8 e 9), bastando la sola Conferenza.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'articolo 5, comma 5, della legge in oggetto detta che per le realizzazioni di nuove strutture residenziali e ricettive connesse ai campi da golf nella fascia costiera, il procedimento di aggiornamento e revisione del Piano paesaggistico regionale si svolga ai sensi all'art. 11 della Legge regionale 23 ottobre 1009, n. 4, vale a dire come una procedura che si conclude con una deliberazione della Giunta regionale, senza alcuna partecipazione dell'Amministrazione statale. Posto che la Regione Sardegna ha potestà esclusiva in materia di Piani territoriali paesistici<sup>8</sup>, tuttavia, ciò incontra il limite del rispetto delle disposizioni statali costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale, anche in relazione alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono, ad esempio, qualificate<sup>9</sup> norme "di grande riforma economico-sociale" le disposizioni della Legge Galasso e l'elencazione delle aree tutelate per legge contenuta nell'odierno art. 142 del D. Lgs. n. 42/2004.

Infatti, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa della Regione anche quando la Regione eserciti la propria competenza statutaria sull'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, come è il caso della materia edilizia ed urbanistica.

La delibera del Consiglio dei Ministri sottolinea che, ai sensi dell'articolo 19 delle Norme tecniche di attuazione del PPR vigente, la fascia costiera, così come perimetrata nella cartografia del PPR, rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo. L'articolo 20, comma 1, lett. b), n. 1), delle stesse NTA, stabilisce che nella fascia costiera "non è comunque ammessa la realizzazione di nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf". Pertanto, secondo l'impugnativa, "una deroga alla disciplina dettata dalla vigente pianificazione paesaggistica, non sembra potersi legittimamente introdurre, se non attraverso l'intesa e l'accordo, previsti dall'articolo 143 del Codice, essendo quello della pianificazione congiunta un principio cardine del sistema di tutela del paesaggio, assicurato dal Codice". In sostanza, motivo dell'impugnazione è che la Regione Sardegna ha previsto con il solo strumento legislativo della legge sulle "Provvidenze per lo sviluppo del turismo golfistico" di modificare in modo unilaterale le misure di tutela concordate con lo Stato e sancite, in attuazione degli artt. 135 e 143 del Codice Urbani, nel previgente Piano paesaggistico del 2006, laddove la scelta di consentire i campi da golf e annesso strutture ricettive doveva, semmai, realizzarsi attraverso una modifica congiunta del Piano paesaggistico, con l'accordo dello Stato.

<sup>7</sup> La Costituzione rimanda alla legge statale la disciplina delle norme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

<sup>8</sup> In base all'articolo 6, comma 2, del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480.

<sup>9</sup> Sentenza Corte cost. n. 164 del 2009.



## 5.e. Domande e risposte: la comunicazione regionale sulla revisione del PPR

Nel mese di settembre 2011 la Regione Sardegna, per supportare l'intenzione di avviare un processo di revisione del Piano paesaggistico regionale approvato dalla giunta regionale di centrosinistra, attiva un processo di comunicazione dal titolo "Domande e Risposte". Tale processo di comunicazione è attuato acquistando le pagine dedicate di due quotidiani isolani *L'Unione Sarda* e la *Nuova Sardegna* e pubblicando su tali spazi di comunicazione tali domande e risposte.

*"L'iniziativa ha suscitato la dura reazione dell'opposizione, con le repliche del capogruppo Mario Bruno e dei consiglieri regionali Renato Soru e Gianvalerio Sanna. Cappellacci ribatte accusando Soru. In difesa dell'iniziativa dell'esecutivo sono scesi in campo il capogruppo del Pdl Mario Diana e il vice Pietro Pittalis. Per gli ecologisti dalla Regione arrivano messaggi squallidi. Legambiente: stupisce il metodo. All'attacco Mario Bruno (Pd), che chiede che 'la Giunta risponda alle nostre interrogazioni e non solo alle domande autoreferenziali che si pone nelle pagine sui quotidiani. Il presidente Cappellacci sarà da noi chiamato in Aula per dare risposte vere sull'uso della comunicazione istituzionale'. Per Soru 'le due pagine lasciano esterrefatti e sono un esempio di quanto poco considerino l'intelligenza dei sardi'"* (*Unione Sarda Online*, 11 settembre 2011). La figura che segue riporta un esempio di "Domande e Risposte" pubblicate.

# DOMANDE & RISPOSTE

**DOMANDA:** Ma è vero che vogliono cancellare il PPR per fare in modo che si torni all'assalto delle coste e alla distruzione del nostro patrimonio paesaggistico?

**RISPOSTA:** Qualche volta le domande più semplici nascondono le paure più grandi. Queste paure sono alimentate da notizie imprecise, da pregiudizi o da poca informazione. Ma non c'è niente di più semplice che raccontare le cose come stanno. Per poterle verificare e capire che chi vive di paure non è libero. Il paesaggio è di tutti noi, ancora di più è in tutti noi. È nel nostro cuore, nel nostro modo di essere. Nelle vacanze al mare da bambini, nel bosco delle nostre gite, nella vigna di nonno all'imbrunire, nei campi gialli dell'afa estiva, nelle chiese della domenica mattina vestite di nebbia, nei vicoli stretti dietro casa di paese, nella vista che ti sembra di essere in una cartolina se non fosse per il maestrale che ti lascia senza fiato. La Sardegna è il suo paesaggio, come ciascuno di noi è il suo volto, con gli occhi grandi e il naso storto, i capelli scuri e la pelle olivastra. Il paesaggio è identità. In questi anni si è fatto molto perché ce ne rendessimo conto. Indietro non si torna. Ma si deve andare avanti. Oggi le regole fatte per il paesaggio lo hanno intrappolato in una fotografia destinata a sbiadire. Perché non possiamo bloccare l'evoluzione della vita, e con essa l'evoluzione del paesaggio. Ma vivere, ed evolvere, con le regole attuali non è possibile. Oggi oltre un milione e trecentomila sardi vive sotto un vincolo paesaggistico. La stragrande maggioranza di questi (e siamo noi) neanche lo sa. Ce ne accorgiamo quando magari dobbiamo cambiare gli infissi della nostra casa, o rifare il tetto con tegole fotovoltaiche per risparmiare qualche euro salvaguardando l'ambiente, o quando pensiamo di chiudere una veranda perché in cameretta i ragazzi non ci stanno più. Ce ne accorgiamo quando per trovare una bottiglia di acqua fresca sotto l'ombrellone dobbiamo tornare a prendere la macchina e cercare un bar da qualche parte ma non so dove. Ce ne accorgiamo quando leggiamo che i turisti non vengono più in Sardegna perché preferiscono gli alberghi con i servizi adeguati in Croazia piuttosto che in Marocco. Ce ne accorgiamo quando i nostri figli stanno ancora a casa perché non ne possono avere una per loro, perché un bivano costa trent'anni di un lavoro che non c'è e il valore di una nuova casa sale

anche se nessuno la compra, perché tanto sarà sempre più difficile costruirne altre. Ce ne accorgiamo quando vediamo in tivù le immagini delle villette sequestrate perché totalmente abusive, perché quando tutto è vietato e non c'è nessuna direzione verso cui andare, prima o poi qualcuno sfonda il recinto. Le regole di oggi vietano e bloccano. Ma allora non sono regole: sono divieti e blocchi. Vogliamo avere invece un insieme di regole efficaci e chiare, conosciute e condivise, che siano una via per lo sviluppo e una speranza per il futuro. Ciò che vogliamo tutelare è il paesaggio, non le leggi sul paesaggio. Tutelare non è vincolare, come educare non è inibire. Vogliamo che i nostri figli e i loro figli e ancora dopo i figli dei loro figli nascano, crescano, conoscano e portino dentro di sé quella Sardegna che noi abbiamo conosciuto, libera e forte nel suo aspetto come nel suo cuore, che sa difendere la sua bellezza ma che rimane vitale e capace di aprirsi al mondo senza perdere la sua identità e la sua storia. Vogliamo essere al passo con il nostro tempo, ma proiettati nel futuro, non girati a rimpiangere il passato mentre cerchiamo di fermare il tempo. Vogliamo sapere prima di fare le nostre scelte quali sono i modi e i tempi per realizzarle, senza dover sottostare all'incertezza di una burocrazia fatta di sabbie mobili e della politica delle intese fatte per simpatia o tornaconto. Per questo abbiamo riscritto alcune regole, più semplici da leggere e da applicare, per questo abbiamo messo a disposizione strumenti moderni per far conoscere a tutti cosa sia da tutelare e cosa da vincolare, cosa da salvaguardare e cosa da trasformare. Il PPR è nato pensando che la Sardegna fosse una terra che doveva essere difesa dal popolo che la abita; lo abbiamo voluto riscrivere perché invece crediamo che sia quel popolo, tutto il popolo sardo di qualunque colore sociale e politico, che voglia difendere la terra in cui vive per affidarla ai figli più bella e più forte.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Domande e Risposte.  
(Fonte: *L'Unione Sarda*).

# Aams. Il governo dei giochi.



**Il gioco è bello quando è responsabile.  
Responsabilità è giocare senza perdersi.  
Responsabilità è non consentire il gioco ai minori.**

Quando giochi segui la rotta giusta. Quella della responsabilità e dell'intelligenza, della legalità e della sicurezza. Solo così sarai sicuro di divertirti senza perderti. Aams. Regole chiare, massima trasparenza, sicurezza per tutti.



*CODACONS*

D'intesa con



[www.codacons.it](http://www.codacons.it)