

Area Vasta

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna: tutela del paesaggio e limitazione del consumo del territorio

Abis Emanuela, Docente di Urbanistica - Facoltà di Architettura di Cagliari - e-mail: emabis@unica.it

Palmas Claudia, Dottoranda in Ingegneria del Territorio – DIT – Facoltà di Ingegneria di Cagliari – e-mail: palmas@unica.it

La Regione Sardegna attraversa una nuova delicata fase della pianificazione del proprio territorio fondata sulla tutela del paesaggio e sul recupero dei valori identitari che caratterizzano i luoghi dell'insediamento, della produzione, della cultura. Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna (PPR), approvato dalla Giunta regionale nel settembre 2006 relativamente agli ambiti costieri, ha inteso segnare un profondo cambiamento delle politiche per il territorio e rappresenta, oltre che un imponente lavoro di riordino del sistema delle conoscenze ai diversi livelli, una sfida culturale importante in cui al momento attuale emergono fattori di sicura positività, ma anche elementi di forte criticità.

Il PPR della Sardegna ha aperto la strada all'applicazione dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio: è infatti il primo approvato in Italia successivamente al Codice Urbani. In coerenza con esso si propone di comprendere l'intero territorio regionale, interpretando il paesaggio come principale riferimento strategico per definire obiettivi, metodi e contenuti della pianificazione ai livelli sottordinati¹.

L'approccio verso i processi di trasformazione del territorio è innovativo rispetto al passato: si assume il principio di tutela del paesaggio fon-



Fig 1: Aree costiere disciplinate dal PPR (Fonte: R.A.S.)

dato sulla conservazione dei valori ambientali e culturali nei territori non ancora modificati da interventi antropici. Questo orientamento, esplicitato attraverso il principio *non toccare il territorio intatto*, si coniuga con l'altro principio *ricostruire il paesaggio* attraverso progetti

¹ I principali obiettivi erano già contenuti nella cosiddetta *legge Salvacoste* (Legge n. 8 del 25 novembre 2004) che prevedeva misure di salvaguardia volte a impedire l'utilizzo indiscriminato del territorio costiero nelle more dell'approvazione del nuovo PPR.

che, a tutte le scale di intervento, sappiano ridare qualità ambientale ai paesaggi degradati, interpretando e rafforzando il senso di appartenenza delle comunità ai luoghi.

Per tutte le parti inedificate del territorio costiero il PPR limita qualunque trasformazione con l'obiettivo di conservare *i luoghi sostanzialmente intatti e della lunga durata naturale e storica che rappresentano i valori irrinunciabili sui quali fondare il progetto di qualità della Sardegna*; nei luoghi delle trasformazioni in atto, invece, il PPR individua strategie per ripristinare i livelli di valore paesaggistico compromessi da fenomeni molteplici, quali l'abbandono, gli usi del suolo incompatibili con i caratteri dei luoghi, l'utilizzo indiscriminato delle risorse.

Il Piano suggerisce di applicare il *principio di minimo consumo del territorio* per le azioni di trasformazione irreversibile conseguenti a nuovi insediamenti. Oltre al vincolo di inedificabilità nei 300 m dalla linea di battigia, si introduce un'ulteriore definizione, la *fascia costiera*, intesa come bene paesaggistico di insieme e risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo.

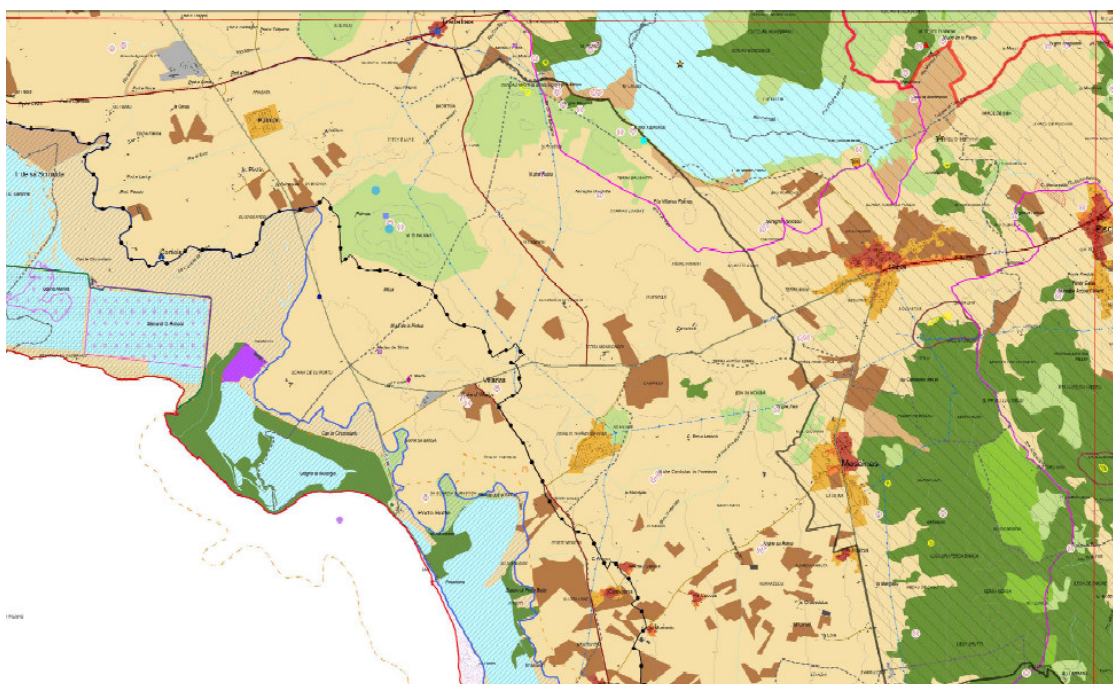


Fig. 2: Cartografia del PPR. La linea nera puntinata indica la delimitazione della fascia costiera, la linea rossa quella dell'ambito di paesaggio.

La fascia costiera è un contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inscindibilmente interrelati e la preminenza di fattori ambientali è esposta a fattori di rischio che possono compromettere l'equilibrio dei rapporti tra habitat naturali e presenza antropica.

Per questi motivi la volumetria prevista dai piani urbanistici è ridotta notevolmente con l'eliminazione delle zone F turistiche. Negli insediamenti turistici esistenti sono favoriti eventuali trasferimenti, oltre la fascia costiera, delle opere di maggior impatto paesaggistico mediante procedure negoziali comportanti incrementi di cubatura sino al 100% per nuove edificazioni nei centri urbani verso i quali il PPR intende orientare le opportunità di sviluppo turistico.

Il cambiamento di rotta riguardo al consumo del suolo interessa anche il territorio agricolo per il quale è denunciato un uso spesso incongruo che causa l'alterazione irreversibile del paesaggio rurale; è individuato un sistema di tutele basato sul riconoscimento e la valorizzazione dei caratteri distintivi della ruralità nelle diverse regioni storico-ambientali della Sardegna, peculiarità che sono rinvenibili essenzialmente nell'assenza dell'insediamento sparso nell'agro. Anche in questo caso la conseguenza in termini normativi è l'imposizione di

severe limitazioni all'edificazione in relazione alla dimensione delle proprietà e della pertinenza dell'edificato con le esigenze di conduzione dell'attività agro-silvo-pastorale.

Alcune riflessioni sugli aspetti metodologici

- Il quadro della conoscenza

Il piano disciplina l'uso delle risorse paesaggistiche riconosciute sul territorio sulla base della tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici e progressivamente catalogate attraverso il sistema informativo territoriale regionale (SITR). L'approccio metodologico si basa sull'integrazione di due fasi concettuali e operative.

La prima fase consiste nell'analisi territoriale eseguita componendo strumentalmente il paesaggio in tre assetti: *ambientale, storico-culturale e insediativo*. Il primo è costituito dall'*insieme degli elementi territoriali di carattere biotico e abiotico*, con particolare riferimento alle aree naturali e seminaturali, alle emergenze geologiche di pregio e al paesaggio forestale e agrario, considerati secondo una visione ecosistemica correlata agli elementi di antropizzazione. L'assetto storico-culturale è definito come sistema delle *aree e degli immobili*, (edifici o manufatti), *che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata*. L'assetto insediativo rappresenta *l'insieme degli elementi risultanti dai processi di organizzazione del territorio funzionali all'insediamento degli uomini e delle attività*.

La ricognizione del territorio scomposto nei tre assetti è funzionale all'elaborazione del quadro della conoscenza per la pratica pianificatoria: le tre interpretazioni convergono all'individuazione degli elementi che compongono i paesaggi e li connotano per gli aspetti identitari. Sulla base dello specifico contesto territoriale della Sardegna sono state individuate, arricchite e articolate, ai sensi del D.Lgs. 42/2004, le categorie di beni da sottoporre a tutela, le quali per ogni assetto sono suddivise in: *beni paesaggistici individuati*² e *d'insieme*³, *beni identitari*⁴ e *componenti di paesaggio*⁵.

La seconda fase consiste in un'analisi finalizzata a riconoscere le specificità dei singoli contesti paesaggistici. Il paesaggio è infatti il risultato visibile non solo degli elementi di particolare valore, ma anche delle interrelazioni tra questi e il contesto territoriale in cui sono inseriti. Il PPR individua *27 ambiti di paesaggio costieri*⁶ intesi come *unità di riferimento della pianificazione paesaggistica*, sulla base di diversi criteri tra cui: il riconoscimento di elementi significativi e delle complesse relazioni che compongono i sistemi all'interno dell'ambito e fra gli ambiti; la struttura in termini di risorse ambientali, storiche, insediative, infrastrutturali e delle loro valenze specifiche.

- L'impianto normativo

Le norme di attuazione del piano sono strutturate secondo due strati: il primo è riferito alla disciplina dei singoli oggetti o elementi territoriali, tutelati *ope legis*, e a quella relativa alle

² Categoria di beni immobili caratterizzati da un'identificazione puntuale.

³ Categorie di beni immobili con caratteri di diffusività spaziale.

⁴ Categorie di immobili, aree e/o valori immateriali specifici della cultura sarda.

⁵ Tipologie di paesaggio, aree o immobili articolati sul territorio, che costituiscono la trama ed il tessuto connettivo dei diversi ambiti di paesaggio.

⁶ Il concetto di ambito è un concetto geografico che costituisce una declinazione del concetto di regione, figura cardine della tradizione geografica, la cui polisemia si riflette sul concetto derivato di ambito. Nel PPR gli ambiti sono aree definite in relazione alla tipologia, rilevanza e integrità dei valori paesaggistici, individuate attraverso un processo di identificazione e di conoscenza, in cui convergono fattori strutturali, naturali e antropici, e nei quali sono identificati i beni paesaggistici individuati e d'insieme, quelli identitari e le componenti di paesaggio.

componenti ambientali-territoriali definite secondo la lettura dei tre assetti. A questa suddivisione è associata la relativa disciplina generale costituita da indirizzi e prescrizioni.

Il secondo strato normativo è rivolto agli ambiti di paesaggio, per ognuno dei quali il PPR prescrive specifici indirizzi volti a orientare la pianificazione subordinata (in particolare quella comunale e sovracomunale) verso obiettivi da raggiungersi attraverso determinate categorie di intervento: misure di conservazione, gestione e trasformazione urbanistica ed edilizia con interventi di recupero e di riqualificazione; recupero, rinaturalizzazione e riqualificazione.

L'apparato normativo, articolato in indirizzi e prescrizioni, interagisce con gli altri strumenti di pianificazione. Gli indirizzi sono volti alla responsabilizzazione dei soggetti istituzionali, cui spetta tradurli in disposizioni operative. Le prescrizioni direttamente cogenti sono relative a quelle risorse paesaggistiche di elevato pregio la cui tutela è assunta in capo alla regione.

- L'iter di formazione/approvazione

La prima fase dell'*iter* sino all'adozione è stata coordinata dal Comitato tecnico-scientifico e condotta direttamente dall'Ufficio del Piano regionale. Successivamente si è seguito l'*iter* previsto dalla normativa nazionale con la pubblicazione della proposta per un periodo di 60 giorni. Le osservazioni, presentate entro i 30 giorni successivi, sono state esaminate dalla Giunta, sentito anche il parere del Comitato tecnico regionale e della Commissione consiliare regionale per l'urbanistica. Parallelamente a queste fasi sono state svolte 24 Conferenze di pianificazione con i comuni degli ambiti interessati, le province e le associazioni, al termine delle quali il piano è stato definitivamente approvato dalla Giunta e sono diventate efficaci le norme di salvaguardia. Dal momento dell'approvazione ai Comuni è dato un termine temporale di un anno per perfezionare l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali.

E' proprio in questa fase che stanno emergendo le maggiori criticità per la tenuta del PPR a causa dei numerosi ricorsi al Tribunale amministrativo regionale che hanno già prodotto diverse sentenze in cui, pur confermando la validità dell'impianto generale del piano, si censurano alcuni articoli e procedimenti previsti per l'attuazione che limitano l'autonomia e la competenza degli enti locali in materia di governo del territorio. Ma le maggiori difficoltà sono attualmente rinvenibili nel blocco di un elevatissimo numero di interventi edilizi, in applicazione delle norme di salvaguardia, e nel lavoro di adeguamento dei piani che i comuni devono compiere in tempi ristrettissimi, con elaborazioni di estrema complessità e con oggettive difficoltà interpretative delle norme e delle procedure, tanto più se si considera l'inadeguatezza della legge urbanistica regionale vecchia di quasi vent'anni.