

XXVIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

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.

Milena LECCA e Giancarlo DEPLANO

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Università di Cagliari, via Marengo 3, 09123 Cagliari

SOMMARIO

Scopo del presente contributo è quello di presentare il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo piano paesaggistico redatto in Italia in conformità al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004 ed alla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, nella sua veste di strumento che, muovendo da esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, considera quest'ultimo, nel suo intreccio tra natura e storia, tra luoghi e popoli, come la principale risorsa della Sardegna da amministrare in quanto tale con saggezza e lungimiranza per consentire alla generazione presente ed a quelle future di goderne i frutti.

Partendo dalla complessa successione di eventi che ne hanno reso urgente e doverosa la redazione e descrivendo i principali apparati, ad esso funzionali, che sono stati messi in campo, di tale strumento verranno illustrati i concetti guida, gli obiettivi, le strategie e, attraverso la descrizione di alcuni casi studio significativi, le modalità di recepimento alla scala locale nonché le criticità emerse nelle procedure di adeguamento della strumentazione urbanistica comunale.

1 DAI PIANI TERRITORIALI PAESISTICI AL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo piano paesaggistico redatto in Italia in conformità al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004 ed in riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, rappresenta l'ultima tappa di una fase politica ed amministrativa abbastanza travagliata, caratterizzata in primis dall'annullamento, a seguito dei Decreti del Presidente della Repubblica del 29 luglio e 20 ottobre 1998 e delle sentenze del T.A.R. Sardegna dell'ottobre 2003, di 13 dei 14 Piani Territoriali Paesistici approvati con Decreti del Presidente della Giunta Regionale nell'agosto del 1993 e da un susseguente periodo di vuoto legislativo terminato con l'approvazione della legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 recante norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale (la cosiddetta "legge salva coste").

1.1 I Piani Territoriali Paesistici

In Sardegna i Piani Territoriali Paesistici (PTP) furono elaborati ed approvati con riferimento ai contenuti della legge n. 431/1985, prima normativa organica in Italia per la tutela degli aspetti naturalistici e paesistici del territorio.

In applicazione dell'art. 1-bis di tale norma, che disponeva che le regioni sottoponessero a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di "piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali", erano state infatti individuate 16 aree di interesse (tra queste vale la pena citare i monti dei Sette Fratelli, la penisola del Sinis, la Giara di Gesturi, il litorale tra Badesi e Valledoria, l'arcipelago della Maddalena, il litorale tra Baunei e Dorgali, la costa di Siniscola e Orosei) sottoposte a vincolo di non trasformabilità in attesa dell'approvazione dei relativi strumenti di pianificazione paesistica. A queste aree venne successivamente aggiunta, con l'art. 12 della legge urbanistica regionale n. 45/1989, la fascia costiera dei due chilometri dalla linea di battigia marina mentre con la legge regionale n. 23/1993 venne introdotto il vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi su una serie di ambiti specifici considerati di *rilevante interesse paesistico-ambientale*: la fascia costiera e quella contermina ai laghi naturali per una profondità pari a 300 metri dalla linea di battigia, le isole minori, alcune zone umide e fluviali, le zone di interesse archeologico nonché le spiagge ed i compendi sabbiosi.

Nell'agosto del 1993 la Giunta Regionale arrivò all'approvazione di quattordici piani

territoriali paesistici, elaborati da altrettanti distinti gruppi di lavoro e poi omogeneizzati secondo le indicazioni delle Disposizioni di Omogeneizzazione e Coordinamento approvate dal Consiglio Regionale nel maggio del 1993.

L'impianto normativo dei PTP approvati era abbastanza semplice. Il territorio interessato dai Piani veniva "zonizzato" con riferimento a tre livelli di tutela: "1" di conservazione integrale dei singoli caratteri naturalistici, storici, morfologici e dei rispettivi insiemi; "2" di trasformazione, articolato in cinque sotto-livelli in funzione del progressivo grado di trasformabilità; "3" di restauro e recupero ambientale, articolato in due sotto-livelli in funzione del diverso grado di recupero. Per ognuno di questi, la normativa di attuazione specificava dettagliatamente tutte le tipologie di intervento ammissibili.

In questo modo venivano definitivamente sottoposte a tutela paesistica tutta la fascia costiera dei due chilometri dalla linea di battigia marina insieme a diverse zone interne, per un'estensione complessiva di circa 10.000 chilometri quadrati. Per la fascia costiera e per le zone soggette a vincolo paesaggistico secondo le leggi n. 1497/1939 e n. 431/1985 le norme di questi piani avevano efficacia vincolante mentre per le restanti zone essi si ponevano quale *quadro di riferimento territoriale* per i Comuni nei quali insistevano i diversi territori. Questi avrebbero dovuto pertanto provvedere all'adeguamento dei propri strumenti di pianificazione comunale rispetto alle nuove disposizioni normative, integrando, completando ed eventualmente correggendo gli stessi piani paesistici qualora studi di maggiore approfondimento ne avessero evidenziato l'opportunità.

Ma le associazioni ambientaliste, in particolare Amici della Terra e Legambiente, ravvisarono subito all'interno dell'apparato normativo dei PTP "la concreta possibilità di forte trasformabilità, senza particolari motivazioni, di vaste aree di elevato valore ambientale, soprattutto lungo le coste" (Deliperi, 2004). Fu così che i decreti di approvazione dei 14 piani territoriali paesistici furono impugnati, sette davanti al T.A.R. Sardegna e sette facendo ricorso straordinario al Capo dello Stato, e 13 di essi annullati con sette decreti del Presidente della Repubblica del 1998, dati sulla base di conformi pareri della sezione II del Consiglio di Stato, e con sei sentenze del T.A.R. Sardegna. Rimase in sospeso la sola istanza relativa al Piano Territoriale Paesistico n. 7 del Sinis.

Le diverse sentenze confermarono le motivazioni presentate sostenendo che "i piani territoriali paesistici approvati dalla Regione Autonoma della Sardegna prevedono, senza alcuna congrua motivazione necessaria per legge anche sotto l'aspetto tecnico, tipologie di interventi (usi compatibili) in contrasto con l'esigenza di tutela delle aree soggette al vincolo paesaggistico di cui alle leggi 29 giugno 1939, n. 1497 e 8 agosto 1985, n. 431" (Cons. St., 1998a) e che "contengono scelte pianificatorie sotto il profilo della normativa di attuazione tali da realizzare non già uno strumento di attuazione e di specificazione del vincolo paesaggistico, bensì una deroga, cioè la negazione della funzione essenziale e tipica del piano paesistico" (Cons. St., 1998b).

In altre parole, si dimostrò che quella articolazione in nove gradi di trasformabilità finiva per porsi in violazione del principio stesso a cui quegli stessi piani erano ispirati, cioè quello della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

1.2 Vacatio legis e legge “salva coste”.

Il progressivo annullamento dei piani territoriali paesistici creò una situazione di estremo squilibrio nel quadro normativo regionale e locale e, di conseguenza, nel sistema di governo del territorio della Sardegna. Nello scenario della disciplina urbanistica regionale si ritrovavano infatti contemporaneamente territori ricadenti in ambiti ancora disciplinati da piani territoriali paesistici, territori ricadenti in ambiti non più disciplinati da piani territoriali paesistici ma comunque soggetti a piano urbanistico comunale elaborato in coerenza con i previgenti PTP (e quindi dotati di studio di compatibilità paesistica ambientale) e territori soggetti a vecchi piani regolatori o a programmi di fabbricazione cioè a strumenti urbanistici non adeguati alle norme di attuazione dei PTP né alla legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45. I tentativi di porre soluzione al vuoto normativo, sia attraverso alcune delibere della Giunta Regionale sia mediante progetti di legge presentati all'attenzione del Consiglio Regionale, furono praticamente inutili e lasciarono le aree di maggiore valenza ambientale e paesaggistica prive di indirizzi di pianificazione e di tutela.

Passi concreti per porre rimedio a questa situazione vengono finalmente mossi nell'agosto del 2004 con la delibera della Giunta Regionale, n. 33/1 la quale, nel ricalcare ancora una volta “l'urgenza di adottare misure cautelari che impediscano il venir meno dei connotati primari, caratterizzanti e qualificanti il patrimonio paesistico e ambientale della Sardegna tutelandone l'integrità e le potenzialità da interventi speculativi che potrebbero compromettere irrimediabilmente la qualità dello sviluppo” (R.A.S., 2004), pose quale specifica misura di salvaguardia per i territori costieri compresi nella fascia entro i due chilometri dalla linea di battigia marina e per i compendi sabbiosi e dunari il divieto di realizzare nuove opere soggette a concessione ed autorizzazione edilizia, nonché quello di approvare, sottoscrivere e rinnovare convenzioni di lottizzazione.

A tale delibera seguì nel novembre dello stesso anno l'approvazione della Legge Regionale 25 novembre 2004, n. 8, meglio nota come “legge salva coste” dettante norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale. Essa, oltre a confermare i vincoli già previsti dalla delibera n. 33/1 prende l'impegno della redazione del Piano Paesaggistico Regionale ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 143, 144 e 145 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

2 IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Nato dal lavoro di un nutritissimo gruppo di professionisti e tecnici (oltre un centinaio) sia interni che esterni agli uffici regionali, organizzati in una rete di gruppi di lavoro multidisciplinari interagenti tra di loro e coordinati da un Comitato Scientifico composto, anch'esso in chiave multidisciplinare, da docenti universitari provenienti da sei diverse università italiane e da studiosi locali di altissimo livello, il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR), "il più grande piano paesaggistico mai redatto in Italia" (P.P.R., 2006b, p. 1), inizia a concretizzarsi alla fine del maggio 2005, quando vengono presentate ed approvate dalla Giunta Regionale le linee guida per la sua redazione.

2.1 *Le linee guida del Piano*

Riprendendo i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, il paesaggio quale "elemento chiave del benessere individuale e sociale" (P.P.R., 2005, p. 5) viene posto al centro di ogni riferimento per le politiche di governo del territorio, impegnando così le amministrazioni a definirne le strategie e le misure specifiche di salvaguardia, gestione e pianificazione.

Viene fatto emergere in questo modo il ruolo del paesaggio come "fattore di sviluppo locale delle varie comunità e come risorsa competitiva" (P.P.R., 2005, p. 5). In quest'ottica il Piano Paesaggistico Regionale si pone come obiettivo quello di individuare differenti ambiti territoriali distinguendoli e classificandoli in funzione del loro diverso livello di qualità, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli compromessi o degradati, disciplinando per ognuno di essi "le trasformazioni compatibili, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile" (P.P.R., 2005, p. 6) garantendo l'equilibrio tra esigenze di tutela ambientale e sviluppo economico e consentendo "da una parte di soddisfare i bisogni delle persone senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni, dall'altra di generare reddito anche nell'immediato" (P.P.R., 2005, p. 6).

Si passa dunque da una idea di paesaggio quale patrimonio, che si costruisce e si accumula nella lunga durata e che, come tale, in riferimento ai principi di equità intergenerazione della sostenibilità culturale, non appartiene ad una generazione specifica, a quella di paesaggio quale risorsa, strettamente legato al ruolo ed al valore che gli verrà attribuito da una specifica civiltà in un determinato periodo storico. Da questa distinzione nascono i tre aspetti principali con i quali ci si può porre nei confronti del paesaggio:

- *Dissipazione o distruzione del paesaggio.* Il non attribuire adeguato valore al paesaggio porta al non riconoscerne le necessità di salvaguardia e ne può comportare il degrado per abbandono o per scarsa manutenzione o per consumo se non addirittura la distruzione

perché ad esempio in conflitto con altri interessi che si riconoscono prevalenti rispetto ad esso;

- *Conservazione del paesaggio per le generazioni future.* Questo secondo atteggiamento riconosce il principio della sostenibilità culturale prevedendo limitazioni all'uso ed al consumo del paesaggio in quanto lo riconosce quale risorsa scarsa e non rinnovabile. A questo aspetto è legato il concetto di *carrying capacity* che esprime la necessità di valutare l'entità del possibile sfruttamento della risorsa ed i limiti oltre i quali non è possibile andare senza provocarne un danneggiamento irreversibile.
- *Valorizzazione del paesaggio.* Questo terzo atteggiamento va oltre il concetto di sostenibilità culturale e si affaccia verso la possibilità di identificare modalità per la produzione di nuovi paesaggi di valore superiore, arrivando alla creazione di nuove risorse.

Quest'ultimo atteggiamento è quello evidenziato dalla Convenzione Europea del Paesaggio: "il paesaggio ... può costituire una risorsa favorevole all'attività economica, contribuendo alla creazione di posti di lavoro". Pertanto occorrerà saper valutare correttamente le capacità di tale patrimonio di essere valida risorsa e quindi importante riferimento per la progettualità locale e per l'attivazione di politiche di valorizzazione attiva orientate verso lo sviluppo del territorio soprattutto a livello locale.

In quest'ottica, ciò che viene evidenziato è dunque il ruolo che il paesaggio regionale, con i suoi beni ambientali e culturali di notevole valore ed importanza, può rivestire in rapporto al turismo ed alle attività ad esso legate. Infatti il costante aumento della domanda turistica e soprattutto della *disponibilità a pagare* per la fruizione di beni di alta qualità ambientale possono rappresentare per regioni in ritardo di sviluppo ed economicamente svantaggiate (come è la Sardegna) una "fondamentale opportunità di crescita economica ed occupazionale, di valorizzazione e differenziazione del valore locale, di progressivo ottenimento per le comunità di più alti redditi, di maggiore benessere e coesione sociale" (P.P.R., 2005, p. 9).

Queste circostanze giustificano ampiamente la prioritaria attenzione che è stata data alla delimitazione della fascia costiera quale bene paesaggistico d'insieme di rilevanza regionale ed alla disciplina, data sotto la diretta responsabilità regionale, dei suoi usi e delle sue trasformazioni, in vista sia della sua protezione che della promozione di azioni che portino al miglioramento della sua qualità e della sua fruibilità, in quanto risorsa fondamentale dell'economia regionale.

2.2 Le fasi di elaborazione ed approvazione del PPR

Rispettando le previsioni date nella legge salva coste, lo schema del Piano Paesaggistico Regionale viene approvato dalla Giunta Regionale della Sardegna nel dicembre 2005. Come preliminarmente previsto, tale schema fa riferimento non già a tutto il territorio regionale ma

ad un primo ambito omogeneo, quello costiero, sia in relazione al suo riconoscimento di bene paesaggistico di rilevanza regionale ma anche e soprattutto per dare alle coste una nuova disciplina d'uso, ponendo rimedio agli esiti delle vicissitudini di cui si è detto.

Dal momento dell'approvazione di detto schema e parallelamente alla sua pubblicazione negli Albi Pretori dei Comuni interessati, la Regione organizza nei territori interessati specifiche *conferenze di co-pianificazione* ossia degli incontri pubblici tenuti direttamente dall'Assessore all'Urbanistica e dai dirigenti dello stesso Assessorato, a concretizzazione di quanto più volte specificato nelle stesse linee guida di predisposizione del PPR relativamente alla necessità di partecipazione e condivisione nel processo di elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale che doveva comprendere in tutte le sue fasi opportune azioni di "coinvolgimento dei vari livelli istituzionali e amministrativi interessati, come delle comunità locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi e dei singoli cittadini" (P.P.R., 2005, p. 6).

Obiettivi di tali conferenze furono da un lato l'illustrazione e l'approfondimento dei contenuti del complesso lavoro svolto dall'Ufficio del Piano e della natura e della logica che avevano portato alla configurazione dello schema di Piano approvato, e dall'altro lato il recepimento di suggerimenti, l'integrazione di elementi migliorativi dell'impostazione del Piano stesso, lo scambio di osservazioni ed opinioni sulle procedure della futura pianificazione territoriale. In questo modo si è voluto meglio garantire la concertazione istituzionale ma anche la partecipazione di tutti i soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

I risultati di tali conferenze, uniti alle osservazioni ufficiali presentate all'Ufficio di Piano e ad altre note utili che sono giunte agli uffici regionali, hanno successivamente costituito la base per l'istruttoria finale che ha preceduto l'atto di adozione formale del Piano Paesaggistico che si è avuto con atto deliberativo della Giunta Regionale nel maggio del 2006. L'approvazione definitiva è del settembre 2006 e fa seguito all'obbligatorio parere della Commissione consiliare competente in materia di urbanistica.

2.3 La struttura ed i contenuti del Piano

Per capire il senso della struttura del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna è sufficiente fare riferimento diretto al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nel quale all'articolo 131 si afferma che "per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni".

Da qui l'esigenza di articolare tre letture, ambientale, storico-culturale e insediativa, che non sono stati altro che "tre modi per giungere alla individuazione degli elementi che ne compongono l'identità" (P.P.R., 2006c, p. 73), con l'obiettivo di individuare le regole per la tutela dei valori che la natura, la storia e la cultura e l'organizzazione del territorio data

dall'uomo hanno generato.

In riferimento ad ognuno di questi tre assetti è stato individuato un notevole numero di elementi del territorio classificabili come beni paesaggistici, individui e d'insieme, secondo il disposto degli articoli 142 e 143 del d.lgs. 42/2004. Si tratta in primo luogo di quegli elementi per i quali si riconosce l'interesse pubblico e che, come tali, richiedono la disciplina del vincolo a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo. A questi si aggiungono aree ed immobili di valenza regionale scelti perché connotano la specificità, l'originalità e forse l'unicità del paesaggio sardo rispetto a categorie più generali, valide a livello nazionale. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, alla stessa fascia costiera, definita all'articolo 19 delle norme tecniche di attuazione come un contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inscindibilmente correlati.

Tutti questi elementi sono l'oggetto di quello che è definito il primo strato normativo del PPR che detta per essi norme finalizzate alla loro tutela e conservazione, con l'obiettivo di "tramandare alle generazioni future un patrimonio paesaggistico che incarna gli aspetti più qualificanti della matrice culturale sarda" (P.P.R., 2006c, p. 171), promuovendo la conservazione dei valori positivi, la ricostituzione delle caratteristiche degradate o la trasformazione delle componenti perdute.

Insieme ai beni paesaggistici il PPR garantisce la tutela e la valorizzazione anche dei cosiddetti *beni identitari* cioè di quegli elementi attraverso i quali è possibile il "riconoscimento del senso di appartenenza delle comunità locali alla specificità della cultura sarda" (P.P.R. 2006a, art. 6 comma 5). Attraverso questi elementi il PPR vuole non solo "restituire la memoria del passato storico e culturale" alle collettività locali di quei territori ma soprattutto vuole contribuire a trasformarli in "elementi di riconoscibilità delle culture pregresse" (P.P.R., 2006c, p. 172).

Oltre a tutto questo, nel PPR si è ovviamente anche voluto tenere conto del fatto che ogni elemento appartiene ad uno specifico contesto e che in quel contesto entra in relazione con elementi appartenenti a categorie differenti.

In quest'ottica, attraverso un'analisi delle relazioni reciproche esistenti tra i tre assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo, il cui obiettivo era quello di andare a riconoscere le specificità paesaggistiche dei singoli territori, si è arrivati all'individuazione di *ambiti di paesaggio* (27 per la fascia costiera), intesi come ambiti spaziali sui quali indirizzare le azioni di conservazione, ricostruzione o trasformazione e in riferimento ai quali cercare, così come prevede la stessa Convenzione Europea del Paesaggio, di "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio".

Per ognuno di questi ambiti il PPR ha definito specifici indirizzi, direttive e prescrizioni (il cui insieme costituisce il *secondo strato normativo* del PPR) volte a orientare la pianificazione

sotto-ordinata al raggiungimento di determinati obiettivi di qualità paesaggistica ed alla promozione di determinate azioni di tutela, con l'intento di preservare e/o ricreare gli specifici sistemi di relazioni tra le diverse componenti presenti.

Strutturati in questo modo, gli ambiti di paesaggio si pongono di fatto come l'elemento di collegamento tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistica: essi sono lo strumento che la Regione affida agli enti locali affinché questi possano completare alla scala locale l'azione di tutela e di valorizzazione del paesaggio intrapresa alla scala territoriale. Per questo motivo la loro disciplina rappresenta la parte del PPR sulla quale occorre che gli amministratori locali pongano la massima attenzione.

3 AZIONI DI SUPPORTO AL PPR

Al fine di elaborare il Piano Paesaggistico Regionale ma anche di gestire l'intero sistema delle informazioni territoriali a supporto dei processi di governo del territorio, la Regione Sardegna ha predisposto un complesso sistema di strumenti ed apparati in grado di analizzare, progettare, controllare e gestire l'ambiente ed il territorio e di offrire servizi alla stessa Amministrazione Regionale ma anche agli enti locali, ai soggetti pubblici coinvolti, ai professionisti interessati, alle imprese ed ai privati cittadini con l'obiettivo di impostare un sistema di governo del territorio partecipato e condiviso.

3.1 Il progetto del Sistema Informativo Territoriale Regionale SITR

Il Sistema Informativo Territoriale Regionale ed il portale web SardegnaTerritorio, suo strumento di divulgazione e consultazione, sono nati per consentire agli enti regionali, alle amministrazioni locali ma anche ai privati cittadini di accedere alla produzione cartografica ed alle informazioni relative al territorio regionale realizzando così la *e-governance territoriale*.

Attraverso il SITR della Sardegna sono oggi disponibili direttamente online diversi servizi di navigazione e consultazione. Tra questi rilevante importanza è assunta dal Navigatore Cartografico, strumento che consente di accedere alle informazioni cartografiche e alfanumeriche in tre diverse modalità: il Navigatore semplice, il più facile ed intuitivo, che consente la navigazione sul territorio sardo attraverso le ortofoto a colori o in scala di grigi e la carta tecnica regionale; il Navigatore tecnico 2D, potente sistema di visualizzazione di dati cartografici, che permette di costruire le proprie mappe in maniera dinamica sovrapponendo più strati informativi; il Navigatore 3D, visualizzatore basato sulle tecnologie di visualizzazione di terreno sviluppate dal Visual Computing Group del Center for Advanced Studies, Research and Development in Sardinia (CRS4), che consente di visualizzare i principali elementi territoriali della Sardegna, quali ad esempio le spiagge, gli insediamenti

residenziali e turistici, il patrimonio culturale, e di consultare parallelamente schede di descrizione e di approfondimento. In particolare, Sardegna 2D rende possibile l'accesso alla banca dati del PPR non solo per la sua consultazione ma anche per l'interrogazione dei vari strati informativi che compongono il Piano e per la consultazione dei dati anagrafici e della cartografia vettoriale della zonizzazione dei piani comunali in vigore e storici.

3.2 La Conservatoria delle Coste

La Conservatoria delle Coste della Sardegna è stata costituita con apposita delibera della Giunta Regionale agli inizi del 2005. Si tratta di un organismo il cui obiettivo è quello di provvedere alla salvaguardia, alla gestione ed alla valorizzazione economica sostenibile delle aree costiere della Sardegna, visto che queste rappresentano una risorsa particolarmente significativa e delicata e come tali necessitano di una specifica gestione soprattutto in riferimento alle modificazioni cui sono sottoposte, derivanti sia da cause naturali (l'erosione delle spiagge) sia da cause antropiche, queste ultime spesso in posizione antitetica rispetto alle esigenze di tutela degli habitat naturali e del paesaggio.

Essa trae riferimento da strutture ed istituzioni ormai consolidate sia in ambito nazionale, ad esempio il Fondo per l'Ambiente Italiano (FAI), sia soprattutto in ambito internazionale, quali il National Trust inglese e il Conservatoire du Littoral in Francia.

Attualmente gli adempimenti della Conservatoria delle Coste si articolano su tre diverse aree di attività: giuridico-amministrativa, di informazione e promozione e di controllo e promozione della fruizione turistica sostenibile.

Tra i primi obiettivi posti come attività di questa istituzione sono da evidenziare l'analisi circa l'utilizzo e la fruizione turistica delle coste, effettuata sulla base della documentazione disponibile in materia di pianificazione urbanistica, di programmazione turistica, di assetto dei litorali e di gestione del demanio costiero, e la ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico ricadente nella fascia costiera dei due chilometri, con impostazione del relativo database, al fine di valutarne lo stato di consistenza e di individuare quelle aree suscettibili di intervento pubblico sia in termini di tutela che di indirizzi di gestione.

Specificamente per l'attività della Conservatoria delle Coste è stato approntato un progetto finalizzato allo sviluppo di un *e-corridor costiero* ossia di uno strumento per il controllo, la tutela e la valorizzazione delle risorse costiere.

Tale intervento si pone tre obiettivi prioritari, legati alle attività di gestione del demanio marittimo e del patrimonio immobiliare costiero di proprietà pubblica. Il primo consiste nella realizzazione di una procedura rivolta alle Amministrazioni Comunali finalizzata alla predisposizione dei Piani di Utilizzazione dei Litorali ed all'integrazione dei dati con quelli contenuti nel sistema informativo del demanio in relazione alla necessità di gestione delle concessioni demaniali. Il secondo prevede la creazione di un database attraverso il quale

gestire i dati derivanti dalla ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, ricadente nella fascia costiera dei due chilometri, ai fini del monitoraggio e del controllo delle attività negli stessi territori costieri. Il terzo ed ultimo obiettivo vede la realizzazione di una procedura per l'integrazione delle informazioni cartografiche ed alfanumeriche con l'obiettivo, attraverso il SITR, di favorire la conoscenza e la gestione dei territori costieri e delle comunità di riferimento.

3.3 Il progetto formativo ITACA

Il progetto *Interventi di Trasferimento ed Adeguamento delle Competenze Ambientali* (ITACA) rientra nell'ambito dell'attuazione della misura 3.9 del Programma Operativo Regionale 2000-2006 destinata ai progetti formativi per l'adeguamento delle competenze e delle professionalità degli operatori della Pubblica Amministrazione.

Attraverso uno stanziamento complessivo di sei milioni e mezzo di euro, le due Università di Cagliari e Sassari, riunite in apposito consorzio, hanno attivato un percorso formativo specialistico in materia di tutela del paesaggio destinato ad oltre 700 soggetti operanti negli uffici dell'Amministrazione Regionale e delle otto Province, in buona parte dei 377 Comuni della Sardegna ed in altre strutture interessate quali le Soprintendenze o il Corpo Forestale Regionale.

Obiettivo globale del progetto formativo è quello di adeguare, al livello più alto consentito, la competenza degli specialisti della tutela paesaggistica con riguardo alla conoscenza e agli interventi sui paesaggi che caratterizzano il territorio sardo. La formazione è finalizzata alla costruzione, 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.

Obiettivi specifici previsti da questo progetto formativo sono invece la creazione di nuove abilità progettuali finalizzate alla gestione ed al monitoraggio delle trasformazioni delle risorse territoriali, lo sviluppo di un'efficace sistema per la tutela del paesaggio, la trasmissione di conoscenze finalizzate a mettere in pratica una corretta e produttiva pianificazione del territorio regionale in senso paesaggistico, l'acquisizione di competenze tecniche legate all'uso delle nuove tecnologie in campo professionale e nel settore della comunicazione.

Per ognuno dei partecipanti sono state previste 442 ore di attività articolate tra lezioni in aula (180 ore), formazione a distanza e attività di laboratorio, organizzata quest'ultima in funzione di temi specifici del Piano Paesaggistico Regionale (122 ore), attività di stage in Italia o all'estero (40 ore), visite guidate, seminari informativi e di approfondimento tematico e convegni di diffusione dei risultati (per complessive 100 ore).

Le attività, iniziate nel maggio del 2006 e da completarsi nel dicembre del 2007, sono

organizzate facendo riferimento a cinque *blocchi didattici interdisciplinari* che si fondano su cinque temi portanti: il paesaggio storico, il paesaggio agrario, il paesaggio urbano, il paesaggio costiero, la riqualificazione del paesaggio. Ciascuno di questi viene erogato secondo le seguenti *unità formative capitalizzabili*: diritto dell'ambiente e del paesaggio; progetto del paesaggio urbano; progetto del paesaggio costiero; progetto del paesaggio rurale; centri storici; paesaggio e turismo, paesaggio storico, paesaggio e valutazione, progetto e partecipazione, riqualificazione ambientale, progetto e rappresentazione.

Al termine del percorso formativo i corsisti riceveranno un attestato di frequenza e, previo superamento di un esame finale, un attestato di profitto, espresso in termini di crediti formativi, che le due università di Cagliari e Sassari si sono già impegnate a riconoscere qualora i partecipanti si iscrivano a corsi o a master da loro organizzati.

4 IL RECEPIMENTO DEL PPR NELLA PIANIFICAZIONE COMUNALE

Il recepimento del Piano Paesaggistico Regionale nella pianificazione comunale si è sin da subito dimostrato per niente semplice e denso di problematiche. In particolare due elementi hanno evidenziato l'esigenza di intervenire attraverso procedure straordinarie da attuarsi in tempi più brevi rispetto a quelli dell'elaborazione del PUC di adeguamento. Il primo riguarda la necessità di esaminare ed approvare interventi puntuali sia pubblici che privati, ritenuti indispensabili per lo sviluppo locale, per i quali (soprattutto quando localizzati in aree costiere) occorre verificare la congruità rispetto alla disciplina del PPR. Il secondo riguarda quella parte di disciplina dei beni paesaggistici la cui applicazione è estesa a tutto il territorio regionale e che soprattutto per quanto concerne i *centri di prima e antica formazione* (o più semplicemente *centri matrice*) ha comportato il provvisorio congelamento della disciplina del piano comunale ed il blocco dell'attività edificatoria.

A questi e ad altri problemi, la Regione Sardegna ha cercato di ovviare attraverso due strade: da un lato quella della sperimentazione da parte di Comuni pilota di procedure di adeguamento specifiche e ben strutturate, che possano poi essere prese a modello dagli altri Comuni, e dall'altro quello dell'adozione per specifici progetti, in attesa dell'adeguamento dei PUC, di provvedimenti parziali che saranno immediatamente operativi e poi vincolanti in sede di elaborazione del PUC di adeguamento. Tra questi ultimi si segnalano due operazioni attuabili in tempi precedenti all'adeguamento dei PUC: il ricorso allo strumento dell'intesa e le procedure per la verifica del perimetro dei centri matrice.

4.1 I Comuni pilota

Le attività dei Comuni pilota per l'adeguamento dei propri strumenti urbanistici comunali alle disposizioni normative del Piano Paesaggistico Regionale è stata avviata a seguito della firma

di appositi protocolli di intesa tra la Regione Sardegna, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, le Province e una trentina di Comuni con l'obiettivo principale di giungere all'adeguamento dei PUC attraverso l'individuazione di comuni criteri di salvaguardia dei valori paesaggistici e di interpretazione delle naturali vocazioni del territorio e la sperimentazione di procedure condivise fondate sull'applicazione di specifiche linee guida operative elaborate dall'Ufficio del Piano.

Finalità di queste ultime è infatti quella di fornire una base di riferimento con la quale affrontare quelle che sono state identificate come le principali problematiche connesse alla elaborazione dei PUC di adeguamento ovvero il riordino delle conoscenze, il riconoscimento dei paesaggi e delle loro vocazioni al fine di definirne gli usi possibili, l'individuazione delle specificità del territorio, la comprensione delle sue potenzialità e dei suoi bisogni nonché l'esplicitazione delle relative scelte strategiche, ed ultima, e più importante, la definizione delle regole di piano e delle norme tecniche e dei regolamenti per la loro attuazione.

Particolare attenzione è stata riservata alla fase di riordino delle conoscenze. Con le relative linee guida sono stati infatti identificati in maniera univoca i contenuti e gli elaborati minimi dei PUC, è stata realizzata l'unificazione delle legende, sono stati dati precisi riferimenti sulla strutturazione della cartografia di base utilizzata e sono state definite le regole per la gestione dei dati e delle informazioni attraverso sistemi informativi territoriali facilmente integrabili nel Sistema Informativo Territoriale Regionale. Specifiche linee guida e schede di rilevamento sono state elaborate per ognuno degli assetti di lettura e di disciplina del Piano Paesaggistico Regionale con l'obiettivo di consentire l'identificazione in maniera univoca degli elementi e dei tematismi di riferimento per la lettura del territorio e per la definizione delle regole di tutela e di valorizzazione dei suoi paesaggi.

In questo scenario di notevole complessità delle attività da intraprendere per l'elaborazione dei PUC di adeguamento, il suddetto protocollo di intesa garantisce ai Comuni pilota la fattiva collaborazione da parte degli enti ad essi sovraordinati. In primis, la Regione Sardegna si è impegnata a fornire attraverso l'Ufficio del Piano la necessaria consulenza tecnica per la redazione degli elaborati di Piano, oltre che ad assistere il Comune durante la successiva fase di esame delle osservazioni che verranno presentate dopo l'adozione del PUC e in tutta la fase relativa all'iter amministrativo finalizzato all'approvazione definitiva dello strumento urbanistico. Allo stesso modo, il Ministero si è impegnato a fornire specifica assistenza nelle materie di propria competenza e in particolare per l'individuazione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico del territorio comunale e per la definizione delle opportune forme di tutela. Altrettanto, le Province si sono impegnate ad assicurare la propria assistenza, attraverso il proprio Ufficio del Piano Urbanistico Provinciale, mettendo a disposizione gli studi e le ricerche realizzate sul territorio comunale interessato e offrendo particolare collaborazione per la regolamentazione dell'uso del territorio agricolo e delle parti destinate allo sviluppo turistico e produttivo.

Dal canto loro i Comuni pilota si sono impegnati ad espletare i lavori di elaborazione dei PUC di adeguamento mediante ampio coinvolgimento delle proprie strutture interne, predisponendo ove necessario specifiche attività finalizzate a favorire la crescita professionale degli addetti del proprio ufficio tecnico. Per questo motivo ampia promozione è stata data dalla Regione alla strutturazione di appositi Uffici Comunali di Piano dotati di competenze multidisciplinari (geometri, ingegneri, architetti, agronomi, geologi, archeologi, storici, scienze forestali, ecc.) non solo per la necessità del continuo aggiornamento delle conoscenze relative al patrimonio storico, culturale e ambientale ma soprattutto perché in questo modo sarà più efficace la verifica di coerenza degli interventi che si realizzeranno per il perseguimento degli obiettivi fissati dal PPR e recepiti negli strumenti urbanistici comunali. Altrettanto importanti e degne di segnalazione sono anche le collaborazioni che alcuni di questi Comuni pilota hanno attivato con enti esterni. Può essere citata quale esempio la convenzione stipulata tra il Comune di Tortolì, capoluogo della neonata provincia dell'Ogliastra, e la Sezione Urbanistica del Dipartimento di Ingegneria del Territorio dell'Università di Cagliari affinché quest'ultimo supporti l'Ufficio Comunale di Piano nello studio dei tre assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo, nel reperimento e nell'analisi dei dati e delle informazioni relative al suo territorio ed alla loro strutturazione nel relativo sistema informativo territoriale e soprattutto nella reinterpretazione della storia della città, nell'identificazione di regole per il recupero degli spazi urbani e degli insediamenti rurali, nella pianificazione degli usi e delle possibili trasformazioni del territorio secondo obiettivi di compatibilità ambientale e di sviluppo sostenibile finalizzati ad offrire ai soggetti pubblici ed ai privati un quadro di opportunità di sviluppo e di crescita sociale ed economica.

4.2 Lo strumento dell'Intesa

Lo strumento dell'Intesa è previsto dall'articolo 11 delle norme di attuazione del PPR quale strumento di attuazione del PPR stesso per la “definizione di azioni strategiche preordinate a disciplinare le trasformazioni ed il recupero urbanistico del territorio” e per “orientare gli interventi verso obiettivi di qualità paesaggistica basati sul riconoscimento delle valenze storico culturali, ambientali e percettive dei luoghi” (P.P.R., 2006, art. 11). Ma allo stesso tempo ne è stato previsto l'utilizzo da parte dei Comuni e dei privati anche prima dell'adeguamento dei piani urbanistici al PPR anticipando in questo modo l'efficacia degli stessi PUC per quelle particolari situazioni.

Nel regime transitorio dunque i Comuni della Sardegna, non solo quelli interessati dagli ambiti costieri, che intendono realizzare nel proprio territorio, in conformità con la disciplina urbanistica e paesaggistica, interventi previsti negli propri strumenti urbanistici possono richiedere per quegli interventi l'attivazione della procedura di Intesa senza attendere i tempi dell'adeguamento del PUC.

Attualmente già cinque Comuni, due costieri (Pula e Quartucciu) e tre interni (Lodine, Sedilo e Gesturi), hanno concluso l'iter procedurale presso il Tavolo Tecnico di Conferenza Istruttoria e sono giunti alla firma dell'Intesa. Oltre ai nove interventi proposti da questi Comuni, gli uffici regionali hanno in questi mesi completato l'esame di oltre 270 interventi. Di questi, un'ottantina sono stati ammessi alla fase di valutazione istruttoria da parte del Tavolo Tecnico, un centinaio sono risultati non ammissibili alla procedura d'Intesa, altrettanti sono risultati far riferimento ad interventi assentibili anche in assenza di Intesa. Altri 180 circa sono invece in fase di valutazione per l'ammissibilità alla procedura.

Oltre che dai numeri citati, l'idea della funzione di questo strumento è immediatamente comprensibile soprattutto se si analizzano le proposte di intervento già proposte all'esame presso il Tavolo Tecnico ed arrivate alla sottoscrizione dell'Intesa. Si tratta di ipotesi progettuali di diversissima valenza, dato che vanno dalla concretizzazione di piani attuativi in area industriale-artigianale (Quartucciu) sino alla realizzazione di edifici conventuali (Lodine), passando per la realizzazione di strutture ricettive (Sedilo) o per la messa in sicurezza della viabilità interna (Gesturi) o ancora per la ricostruzione boschiva (ancora Gesturi).

Ad esempio il Comune di Pula, centro a maggiore vocazione turistica nella costa sudoccidentale della Sardegna, ha già portato all'esame del Tavolo Tecnico diversi interventi riguardanti il suo territorio.

Uno di questi è relativo ad un *progetto per la realizzazione di un fabbricato (rifugio) destinato ad attività scientifiche finalizzate allo studio, al controllo e alla conservazione delle risorse ambientali, nonché a fini didattici e ricreativi*. Si tratta di un intervento privato, per complessivi 450 mc, da realizzarsi in un'area esterna alla fascia costiera dei 2 km, che ricade nella zona urbanistica E agricola dello strumento urbanistico vigente, nelle quali le norme di attuazione in vigore consentono la realizzazione di rifugi montani. L'area risulta essere anche interna ad un ambito sottoposto a vincolo paesaggistico in quanto identificato come parco naturale, rispetto al quale l'intervento può risultare funzionale per la fruibilità paesaggistica del luogo. Il PPR, dal canto suo, classifica l'area oggetto di intervento come area semi-naturale all'interno delle quali, secondo le disposizioni delle norme di attuazione, sono consentiti interventi edilizi finalizzati alla conservazione degli ecosistemi.

L'esame dell'Ufficio del Piano ha invece evidenziato diversi elementi di criticità. In primis sono state evidenziate diverse questioni di ordine generale, legate in primo luogo al fatto che la tipologia di intervento proposta non ricade tra quelle realizzabili in fase di regime transitorio e che, anche nel caso della sua ammissibilità, sarebbe stato in ogni caso necessario che il proponente fosse in possesso dei necessari accreditamenti per lo svolgimento di attività scientifiche e che l'intervento proposto si collocasse in un sistema di iniziative analoghe preventivamente pianificato. Sono state poi riscontrate anche criticità di ordine documentale, in quanto è stata riscontrata la mancanza di necessarie autorizzazioni paesaggistiche o di

documenti che dimostrino l'esclusione dell'area oggetto di studio da ambiti soggetti a vincolo idrogeologico, e di ordine normativo, in quanto è stata posta attenzione sul fatto che l'intervento fosse in contrasto con le norme del PPR quando prevedono che, nel caso di soggetti che non siano imprenditori agricoli, è possibile la realizzazione di strutture non residenziali per una volumetria massima di 180 mc.

Sulla base di queste motivazioni, il Tavolo Tecnico di istruttoria non ha potuto far altro che concludere i suoi lavori negando la possibilità di intesa.

Un secondo intervento presentato dal Comune di Pula riguarda la *demolizione e ricostruzione dell'immobile sede degli uffici dell'Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT) sito in località Santa Margherita, con destinazione uffici*. Si tratta di un intervento su un immobile di proprietà pubblica, localizzato a distanza inferiore a 300 metri dalla linea di battaglia, in una zona urbanistica destinata ad insediamenti turistici ma che il PUC in fase di elaborazione prevede di destinare a servizi generali. La demolizione si renderebbe necessaria a causa del rilevante degrado statico dell'edificio e del notevole costo delle opere di consolidamento necessarie a garantirne stabilità e sicurezza.

L'esame del PPR per quell'area ha posto in evidenza il fatto che l'edificio è da classificarsi come bene identitario del tipo *area di insediamento produttivo di interesse storico-culturale* cioè in un'area caratterizzata da forte identità derivante da processi produttivi di rilevanza storica per la zona e per le quali risulta importante la predisposizione di programmi di conservazione e valorizzazione. L'area dove ricade l'edificio fa parte, infatti, di un più ampio compendio territoriale che è stato storicamente oggetto di interventi di bonifica agraria e lo stesso edificio, che ha ora vetustà superiore a cinquant'anni, è stato realizzato perché fosse funzionale a questi interventi di bonifica. Pertanto l'Ufficio del Piano ha ravvisato la necessità di effettuare una valutazione della qualità architettonica dell'intervento preesistente e della possibilità di un suo recupero finalizzato al mantenimento dei caratteri identitari dei luoghi della bonifica.

Sulla base di queste motivazioni, il Tavolo Tecnico ha considerato potenzialmente ammissibile l'intervento ma solo nel caso in cui si dimostri la scarsa valenza architettonica e storico-culturale dell'edificio oggetto di intervento.

Un altro progetto riguarda la realizzazione degli *interventi di completamento urbanistico ed edilizio previsti nella variante al Piano di lottizzazione Is Molas relativamente alla realizzazione dell'intervento ricettivo residenziale*. Si tratta di un intervento localizzato in un'area che sta oltre la fascia dei 2 km, in adiacenza all'omonimo complesso residenziale turistico esistente, in una zona urbanistica classificata F di insediamenti turistici.

Per questo progetto sono risultate fortemente condizionanti le osservazioni espresse dall'Ufficio di Piano. Questo infatti ha evidenziato innanzi tutto come il disegno urbanistico dei lotti si presenti sotto forma di modulo sempre uguale, con una aggregazione ripetitiva e compatta che è più da periferia urbana che da intervento ex novo in un territorio aperto, e

come la logica della loro distribuzione non tenga conto della morfologia dei luoghi, risultando pertanto non coerente con il contesto paesaggistico. Anche i caratteri dell'insediamento e la qualità architettonica degli interventi proposti, pur ispirandosi alle memorie archeologiche degli insediamenti nuragici, non sono supportati uno studio analitico dell'abitare del luogo e le stesse norme di disciplina del piano attuativo non contengono le necessarie prescrizioni atte a garantire il rispetto delle tipologie edilizie proposte, l'utilizzo dei materiali naturali, il collegamento con le parti esterne degli edifici, il rispetto della vegetazione esistente e il giusto inserimento nel lotto, così come risultano mancanti le prescrizioni relative alla sostenibilità degli interventi riguardo al riciclo ed al recupero delle acque, l'esposizione al sole ed al vento ed il riferimento alla messa in opera di sistemi finalizzati al risparmio energetico.

A queste considerazioni si è poi aggiunta la segnalazione fatta dal Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale circa la presenza nell'area interessata dagli interventi del vincolo categoriale di bosco e del vincolo derivante dalla perimetrazione dell'incendio avvenuto nel 2000 che interferisce con le aree da edificare.

Nonostante queste motivazioni, il Tavolo Tecnico ha ritenuto percorribile la proposta progettuale presentata vincolandola tuttavia all'ottenimento di tutte le valutazioni ed i nullaosta paesistico-ambientali prescritti dalle norme.

4.3 La verifica del perimetro del centro matrice

Il centro matrice o, più correttamente, *nucleo di primo impianto e di antica formazione*, è identificato nel PPR come bene paesaggistico d'insieme relativo agli assetti storico-culturale ed insediativo e, vista la sua importanza, la validità della disciplina del PPR ad esso relativa è stata estesa all'intero territorio regionale.

A questo proposito, il Piano Paesaggistico Regionale prevede che i Comuni, in fase di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, provvedano a verificare e, se necessario, ad integrare le perimetrazioni delle aree caratterizzate da insediamenti storici già identificate nel PPR e ad individuare in maniera dettagliata i tessuti di prima e antica formazione, imponendo che fino a tale adeguamento in questi ambiti siano consentiti unicamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia interna. Anche qualora questi risultassero disciplinati da Piano Particolareggiato, il PPR impone che gli interventi in questo previsti possano essere realizzati previa verifica di conformità delle analisi e delle norme del Piano Particolareggiato con quanto disciplinato specificamente dal PPR stesso.

Nella pratica, da tutto questo è derivato un parziale blocco dell'attività edilizia in questi ambiti per buona parte dei 377 Comuni della Sardegna soprattutto perché, oltre che per la scala di lettura utilizzata, il centro matrice non corrisponde alle zone perimetrate dai PUC come centro storico ma spesso è molto più ampio interessando ambiti urbani che sono stati

nel tempo oggetto di modificazioni irreversibili rispetto allo stato originario e per i quali, nonostante tutto, risulta in ogni caso obbligatorio limitare gli interventi edilizi.

Per loro definizione infatti i centri matrice individuati e perimetrati nel PPR sono la trasposizione sulla cartografia attuale del perimetro del centro urbano così come identificato nella cartografia IGM in scala 1:25.000 di fine Ottocento. Essi quindi nella maggior parte dei casi non corrispondono (e nella maggioranza delle situazioni sono più ampi) ai centri storici delimitati nei PUC, che identificano invece gli ambiti nei quali attualmente è riscontrabile la permanenza del tessuto urbanistico ed edilizio storico.

Questa questione, se è potenzialmente di rapida soluzione per gli ambiti costieri, in quanto questi già dispongono degli strumenti normativi e tecnici per adeguare i propri strumenti comunali al PPR, diventa significativamente problematica per i Comuni degli ambiti interni, costretti a rimandare l'adeguamento del proprio PUC alla definitiva approvazione della disciplina specifica del PPR per i loro territori di riferimento, attualmente neanche adottata nonostante ne fosse stato previsto il completamento e la pubblicazione per la fine del 2006.

Sulla base di queste motivazioni la Regione Sardegna ha riconosciuto che l'operazione di corretta individuazione del perimetro del centro matrice, poiché interessa un limitato ambito e non coinvolge altre parti del territorio comunale, può essere considerata indipendente dalla predisposizione dell'intero piano urbanistico e, con un'apposita circolare esplicativa del novembre del 2006, ne ha reso possibile la verifica in anticipo rispetto all'adeguamento del PUC al fine di rendere libera l'attività edilizia per le parti che non possiedono i requisiti tipici dell'insediamento storico.

Attraverso la stessa circolare si è specificato che la verifica del perimetro del centro matrice deve essere attuata attraverso un atto ricognitivo (da svolgersi anche in co-pianificazione con l'Ufficio del Piano) che, attraverso il confronto della cartografia di piano con i vecchi catasti o altra cartografia storica e l'esame della situazione esistente, riperimetri in scala opportuna il nucleo di prima e antica formazione ed individui quelle parti di tessuto urbano ed edilizio nelle quali risultano alterati e non più riconoscibili i caratteri morfologici e tipologici storici.

Tale atto ricognitivo dovrà essere adottato dal Consiglio Comunale e poi trasmesso all'Assessorato regionale dell'Urbanistica. La Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica attesterà l'esito positivo delle verifiche mediante apposita determinazione, che costituirà anche conferma della avvenuta sostituzione della nuova perimetrazione nella cartografia del PPR.

Come già previsto nella circolare di cui sopra, le procedure di verifica possono dare luogo a diversi esiti, a seconda della situazione specifica che si riscontra.

Se il perimetro delimitato dal PPR coincide con il centro storico definito nel PUC e se questo è disciplinato da specifico Piano Particolareggiato, la circolare impone che possano essere rilasciate concessioni edilizie relative ad interventi di ristrutturazione edilizia solo successivamente al riconoscimento, da parte dell'Ufficio di Piano, della coerenza del piano

attuativo rispetto ai criteri ed agli indirizzi specificati nel PPR. È questo il caso affrontato dal Comune di Oristano, dove il centro matrice delimitato dal PPR è risultato essere notevolmente più ampio rispetto a quelle aree che ancora mantengono i connotati morfologici e tipologici dell'insediamento storico. Attraverso la co-pianificazione con l'Ufficio del Piano si è proceduto ad una nuova delimitazione del centro di prima e antica formazione portandolo a coincidere con la zona A identificata nel piano comunale.

Se invece il perimetro delimitato dal PPR risulta essere più ampio del centro storico individuato dal PUC comprendendo quindi altre zone urbanistiche diverse dalla zona A, la circolare prescrive che, fino alla verifica della sua delimitazione, all'interno del centro matrice sono consentiti solo gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia interna. Soltanto dopo che tale verifica è stata approvata dal Consiglio Comunale e ratificata dall'Assessorato dell'Urbanistica, gli interventi nelle zone esterne potranno essere nuovamente realizzati facendo riferimento alle destinazioni di zona previste nel piano urbanistico comunale vigente. Per le aree interne varranno invece ancora le limitazioni agli interventi, fatte salve le zone disciplinate da Piano Particolareggiato, per le quali possono essere applicate le disposizioni normative di questo, previa verifica di coerenza.

Emblematica a questo proposito è la situazione affrontata dal Comune di Tortolì, nel cui strumento urbanistico comunale in vigore non risultava identificata alcuna zona A. Gli uffici comunali hanno pertanto ritenuto necessario effettuare uno studio di approfondimento sull'ambito identificato nel PPR attraverso il quale è stata verificata la presenza dei caratteri dell'insediamento storico ed è stato definito con maggiore dettaglio il perimetro del centro matrice. Questi risultati sono stati posti all'attenzione degli uffici regionali che hanno inserito il nuovo perimetro nella cartografia del PPR. Inoltre, per limitare al massimo i disagi ai cittadini derivanti dalla limitazione delle attività edilizie in quell'area, il Comune di Tortolì si è immediatamente adoperato per avviare l'elaborazione del necessario Piano Particolareggiato.

Rimangono esclusi dai benefici di queste procedure anticipatorie le edificazioni sui lotti liberi. Per questi infatti il piano paesaggistico regionale prevede specificamente che, solo in sede di adeguamento integrale dei piani urbanistici comunali al PPR, venga fatta una valutazione dell'opportunità del loro mantenimento per finalità di pubblico interesse.

5 CONCLUSIONI

Quanto illustrato nei paragrafi precedenti dimostra l'ingente sforzo politico e tecnico che la Regione Sardegna ha compiuto per garantire la tutela e la salvaguardia del proprio patrimonio ambientale e paesaggistico in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio. Adesso la Sardegna potrà finalmente "custodire i suoi migliori gioielli naturalistici e paesaggistici, quelli

che ogni anno attirano sull'isola migliaia di turisti e che, pertanto, rappresentano una forza irrinunciabile sulla quale fondare un modello di sviluppo sostenibile, basato sulla reale e razionale tutela e valorizzazione dell'ambiente e delle sue risorse" (Pinna, 2006).

Ma anche se risulta difficile contestare i principi e le questioni in campo, si stanno tuttavia manifestando strenue opposizioni a questo nuovo corso di pianificazione paesaggistica e territoriale.

Ma diversamente da quanto accaduto in precedenza, oggi la pianificazione paesistica in Sardegna è messa in discussione non più da associazioni ambientaliste che ritengono gli strumenti posti in campo non sufficienti a garantire gli obiettivi di tutela e di salvaguardia. Le preoccupazioni e le critiche provengono invece dal tessuto imprenditoriale che si sente minacciato da questo nuovo complesso sistema di disciplina del territorio.

Per questo motivo, dal giorno dell'approvazione della legge salva coste si stanno ripetutamente mettendo in campo richieste di verifica di costituzionalità, ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale ed al Consiglio di Stato, richieste di firme per lo svolgimento di referendum per l'abrogazione del Piano. Il tutto motivato dal fatto che si ritiene che con il Piano Paesaggistico siano stati messi, e si metteranno, divieti ovunque, dalle coste ai centri storici delle zone interne ed alle campagne, creando, a detta di molti, i presupposti per un disastro economico che parrebbe aver già contribuito a creare migliaia di disoccupati. Per alcuni il PPR è addirittura considerato uno strumento che dal punto di vista della difesa dell'ambiente non difende assolutamente nulla. Al contrario, l'azione del PPR verrebbe vista come la più grande speculazione che sia mai stata messa in campo in quanto il patrimonio immobiliare della Sardegna sarebbe stato deprezzato e questo potrebbe far correre il rischio che qualcuno possa comprare edifici e terreni a basso costo in attesa che un'intesa con il governatore di turno possa farne aumentare nuovamente il valore.

La strada da percorrere per il raggiungimento degli obiettivi posti alla base della filosofia del Piano Paesaggistico sarà dunque molto difficile e non certo priva di rilevanti difficoltà.

6 BIBLIOGRAFIA

Cons. St. (1998a), *Consiglio di Stato, Sezione II consultiva, Adunanza del 13 maggio 1998. Pareri nn. 472/98, 473/98, 474/98 e 475/98* - Associazione Friends of the Earth International - Amici della Terra contro Regione Autonoma della Sardegna (in Deliperi, 2004)

Cons. St. (1998b), *Consiglio di Stato, Sezione II consultiva, Adunanza del 20 maggio 1998. Pareri nn. 548/98, 549/98 e 550/98* - Associazione Friends of the Earth International - Amici della Terra contro Regione Autonoma della Sardegna (in Deliperi, 2004)

Deliperi Stefano (2004), *La vicenda dei piani territoriali paesistici della Sardegna. Nota ai provvedimenti dei Giudici amministrativi che hanno annullato gli atti di pianificazione*

- territoriale paesistica della Sardegna*, in www.lexambiente.it
- Pinna Luca (2006), *Coste. La Sardegna volta pagina*, in www.wwf.it/sardegna/
- P.P.R. (2005), *Regione Autonoma della Sardegna, Linee guida per il lavoro di predisposizione del piano paesaggistico regionale*
- P.P.R. (2006a), *Regione Autonoma della Sardegna, Piano Paesaggistico Regionale. Norme Tecniche di Attuazione*, in BURAS n. 30 dell'8 settembre 2006.
- P.P.R. (2006b), *Regione Autonoma della Sardegna, Piano Paesaggistico Regionale. Relazione del Comitato Scientifico*, in www.sardegna territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/relazioni.html
- P.P.R. (2006c), *Regione Autonoma della Sardegna, Piano Paesaggistico Regionale. Relazione tecnica*, in www.sardegna territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/relazioni.html
- R.A.S. (2004), *Regione Autonoma della Sardegna, Deliberazione della Giunta Regionale n. 33/I del 10 agosto 2004* (provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente della Sardegna)

ABSTRACT

This paper intends to illustrate the Regional Landscape Plan of Sardinia, first landscape plan compiled in Italy in conformity to the Italian Code of the Cultural Heritage and Landscape (2004) and the European Landscape Convention (2000).

It's a matter of a planning deed that, beginning from requirements of environment and landscape preservation, considers this last element, in its interlacement between nature and history, between places and people, as the principal resource of Sardinia. As such, it needs to be managed with wisdom and foresight so that its fruits can be the enjoyment to the present and future generations.

Departing from the complex sequence of events that have made his urgent and indispensable editing and describing the principal equipments, functional to this plan, that have been put in field, this paper explains the principal concepts, the objectives, the strategies and, through the description of some meaningful cases study, the formalities of his implementation in the local level as well as the criticalities emerged in the procedures of adjustment of urban plans.