

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 paesaggio¹.

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 regionale² 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 2004³, 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

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

² 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.

³ 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 - TERAVIDA).

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 integrazioni⁴, 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

⁴ 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 paesaggio⁵

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

⁵ 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 città⁶.

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.

⁶ 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"⁷. 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

⁷ 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 - TERAVIDA).

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

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 piano⁹, composto da docenti

⁸ 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).

⁹ 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-culturali¹⁰.

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/>).

¹⁰ 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 Piano¹¹, 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"¹².

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 vicende¹³, il 5

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

¹² 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/>.

¹³ "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"¹⁴), 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 sovrautilizzo, 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/>).

¹⁴ Le linee guida citano esplicitamente il Rapporto Brundtland" (Tokio 1987 - Rio de Janeiro 1992)

LEGENDA

BENI PAESAGGISTICI EX ART. 143 D.L.V. N°42/04 e succ. mod.

- FASCIA COSTIERA
- SISTEMI A BARRI E PROMONTORI, PALUSSE E GOLFI MINORI
- CAMPI DUNALI E SISTEMI DI SPAGGIA
- AREE ROCCEOSE DI CRESTA
- AREE A QUOTA SUPERIORE AI 900 M s.l.m.
- ZONE UMIDE, LAGHI NATURALI, INVASI ARTIFICIALI
- AREE DI ALTURORE INTERESSE NATURALISTICO
- AREE DI NOTEVOLE INTERESSE PALEONTOLOGICO
- AREE DI NOTEVOLE INTERESSE OTTOLOGICO E FROTEODINAMICO
- GROTTI, CAVERNE
- ALBERI MONUMENTALI
- MONUMENTI NATURALI ISTITUITI L.R. 3/88
- SALINE

BENI PAESAGGISTICI EX ART. 142 D.L.V. N°42/04 e succ. mod.

- PARCHI E AREE PROTETTE NAZIONALI (L. N. 394/91)
- BOSCHI E FORESTE (ART. 2 COMMA 6 D.L.V. 22/70) e VULCANI

AREE DI INTERESSE NATURALISTICO ISTITUZIONALMENTE TUTELATE

- SITI DI INTERESSE COMUNITARIO
- ZONE DI PROTEZIONE SPECIALE
- SISTEMA REGIONALE DEI PARCHI, DELLE RISERVE E DEI MONUMENTI NATURALI
- OASI PERMANENTI DI PROTEZIONE PALEONTOLOGICA
- AREE GESTIONE SPECIALE ENTE FORESTE
- PARCO GEOMORFICO O M. AMBIENTE 355/1

AREE DI RECUPERO AMBIENTALE

ANAGRAFE SITI INQUINATI D.L.V. 22/97 e D.M. 47/99

- SITI INQUINATI
- AREE DI RISPARMIO
- SITI A RISCHIO
- AREE UNIFORMI INQUINATE

AREE DEGRADATE

- INQUINATE
- SOGGETTE

COMPONENTI DI PAESAGGIO

- AREE CON FORTE PRESENZA DI AMBIENTI NATURALI E SUBNATURALI
- MACCHIA, DUNE E AREE UNICHE

- BOSCHI
- AREE SEMINATURALI
- PRATERIE E SPAGGIE

- BOSCHI
- AREE AD UTILIZZAZIONE AGRICOLA-FORSTALE
- COLTURE ARBOREE SPECIALIZZATE

- IMPIANTI BOSCHIVI ARTIFICIALI

- COLTURE ERBACEE SPECIALIZZATE

Tav. 2

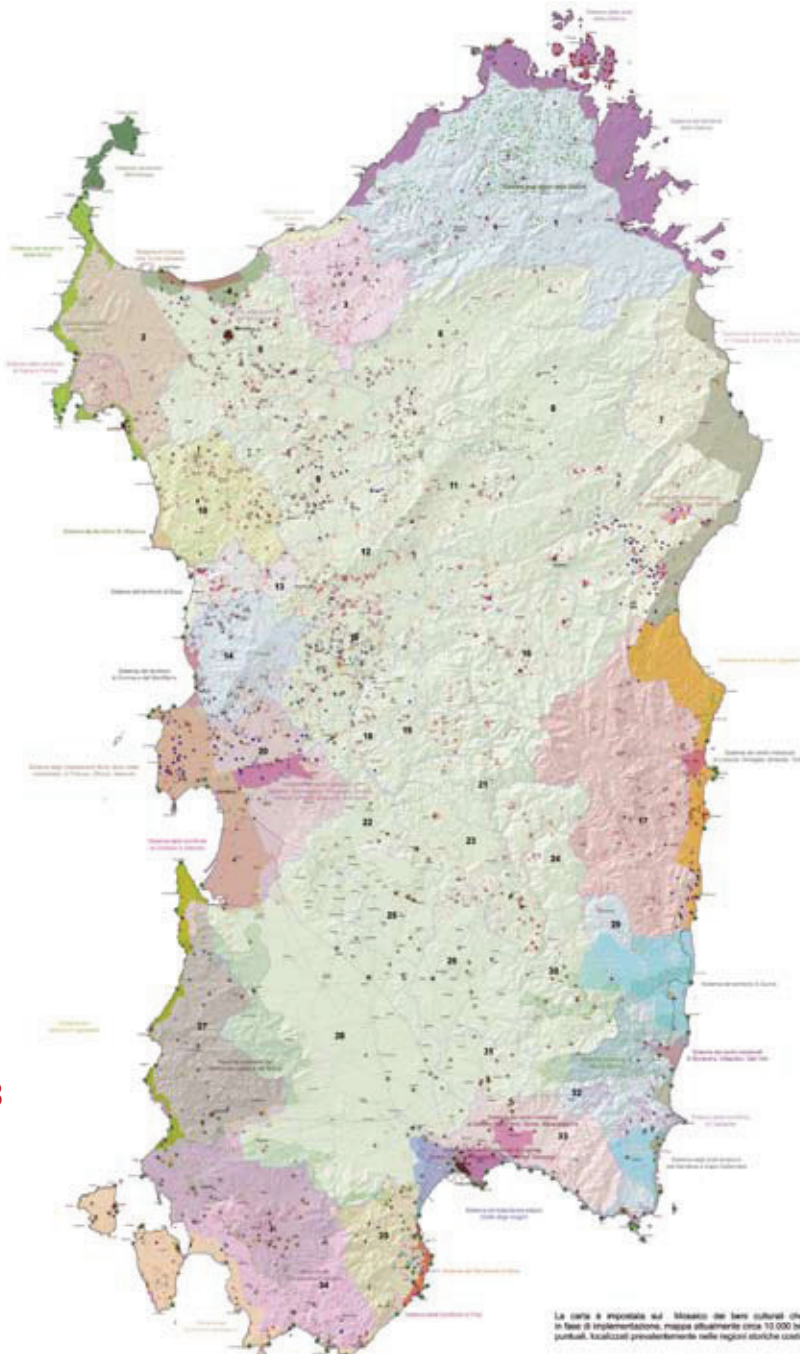
Piano paesaggistico regionale,
Assetto territoriale: Tav. 2
Assetto ambientale:
1:200.000.

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

...concerne sia i paesaggi che possono esser 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 naturalità, della storia e della cultura delle popolazioni locali, intesi come elementi fondamentali per lo sviluppo, ne disciplina la tutela e ne promuove la valorizzazione¹⁵”. 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.

¹⁵ NTA del PPR - Art. 1



Tav. 3

Le città si inseriscono nel mosaico dei beni culturali che, in base all'implementazione, occupa attualmente circa 10 000 km² puntuali, localizzati prevalentemente nelle regioni storiche costiere.

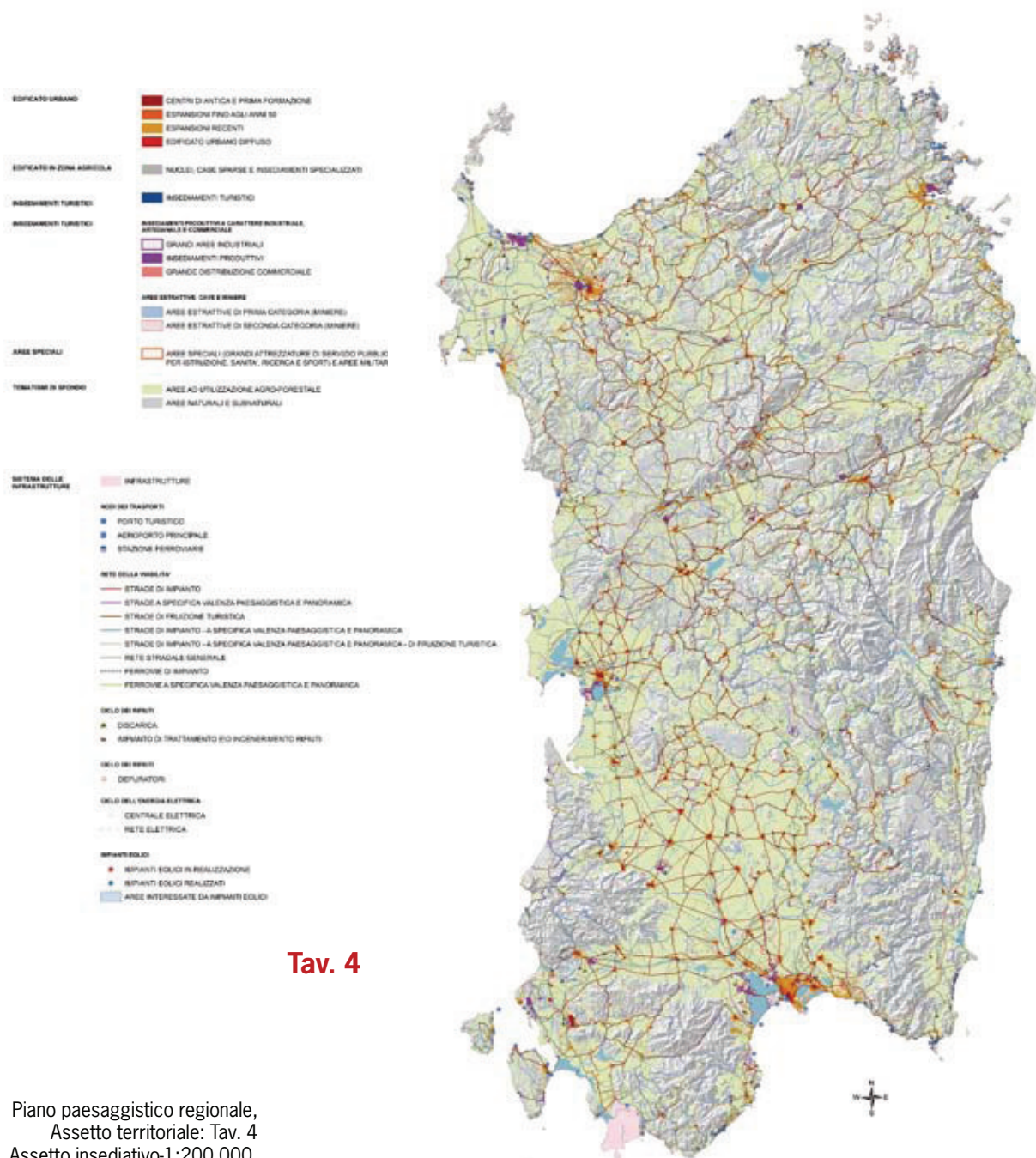


Il PPR interessa l'intero territorio regionale e, mediante il suo contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo, persegue le seguenti finalità:

- 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,
Aspetto territoriale: Tav. 4
Aspetto 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.

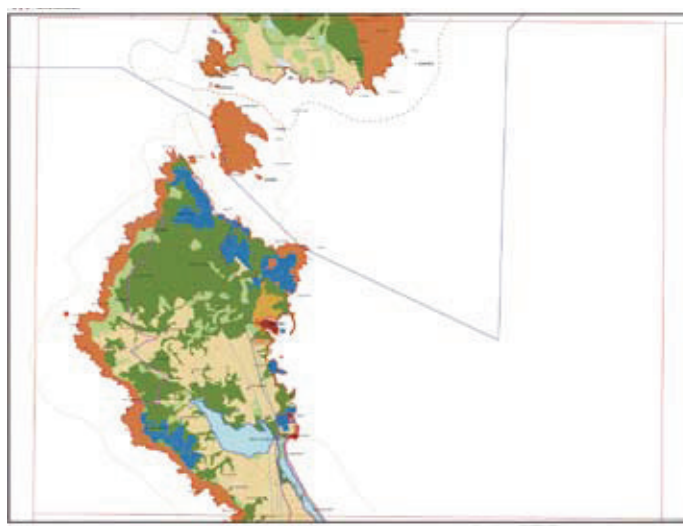
Il piano prevede le misure necessarie al corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio nel contesto paesaggistico nonché le norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR.

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 sottordinata, regola le azioni di conservazione e recupero e disciplina le trasformazioni territoriali, compatibili con la tutela paesaggistica e ambientale.

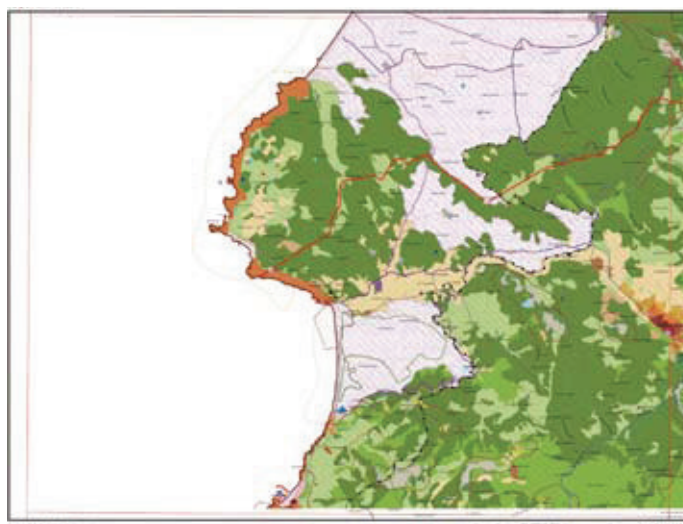
Gli Ambiti di paesaggio costituiscono grandi settori in cui è suddiviso il territorio regionale, individuati come luoghi entro cui si riconosce una particolare modalità di interazione fra risorse del patrimonio ambientale, naturale, storico-culturale e insediativo. Rappresentano il dispositivo spaziale 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 paesaggistici¹⁶, 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

¹⁶ 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.

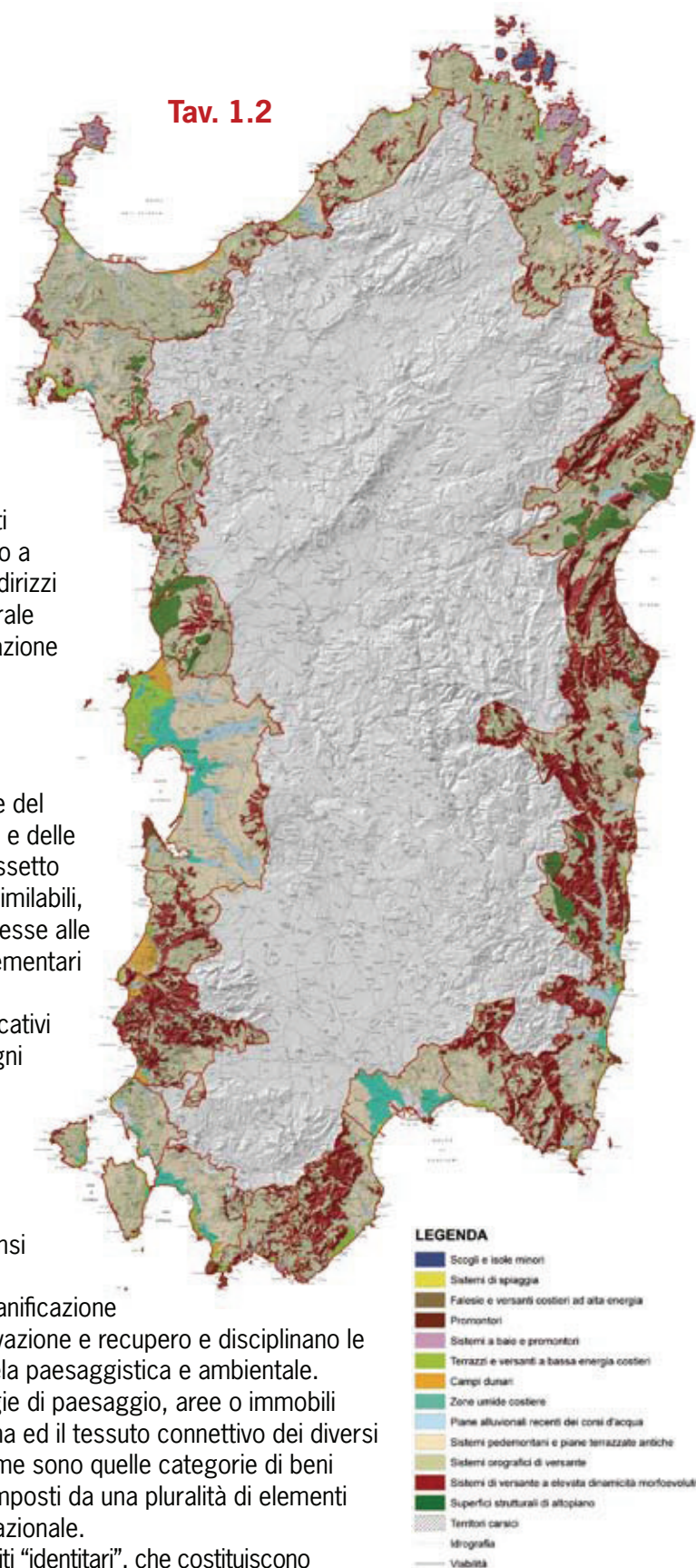
L'Assetto storico culturale è costituito dalle aree, dagli immobili siano essi edifici o manufatti che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata. Gli indirizzi e le prescrizioni, relativi all'assetto storico culturale disciplinano le azioni di conservazione, 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 sottordinata, 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



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 inscindibilmente 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

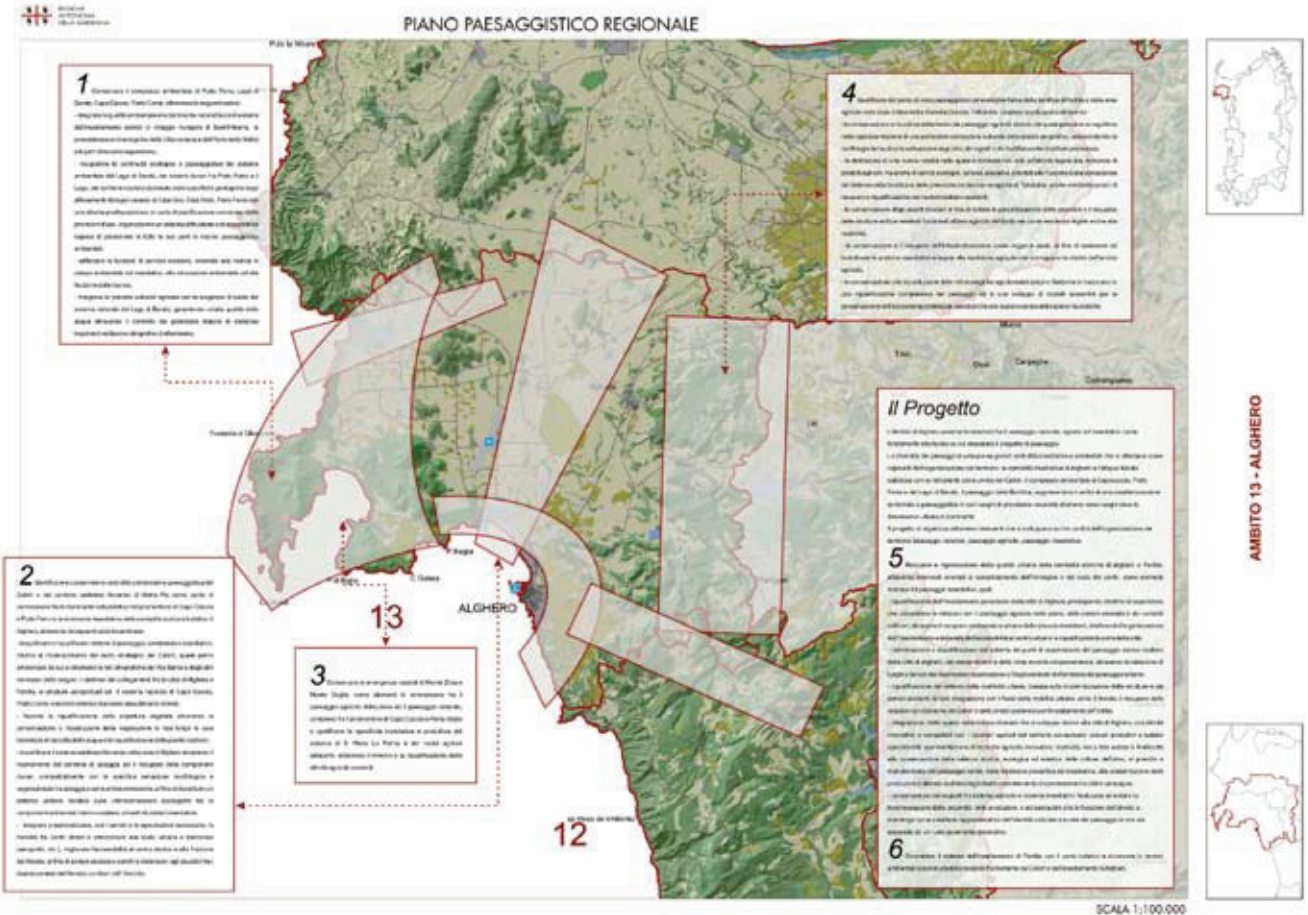
Il Piano paesaggistico regionale ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo e identifica due principali dispositivi di pianificazione:

- 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.

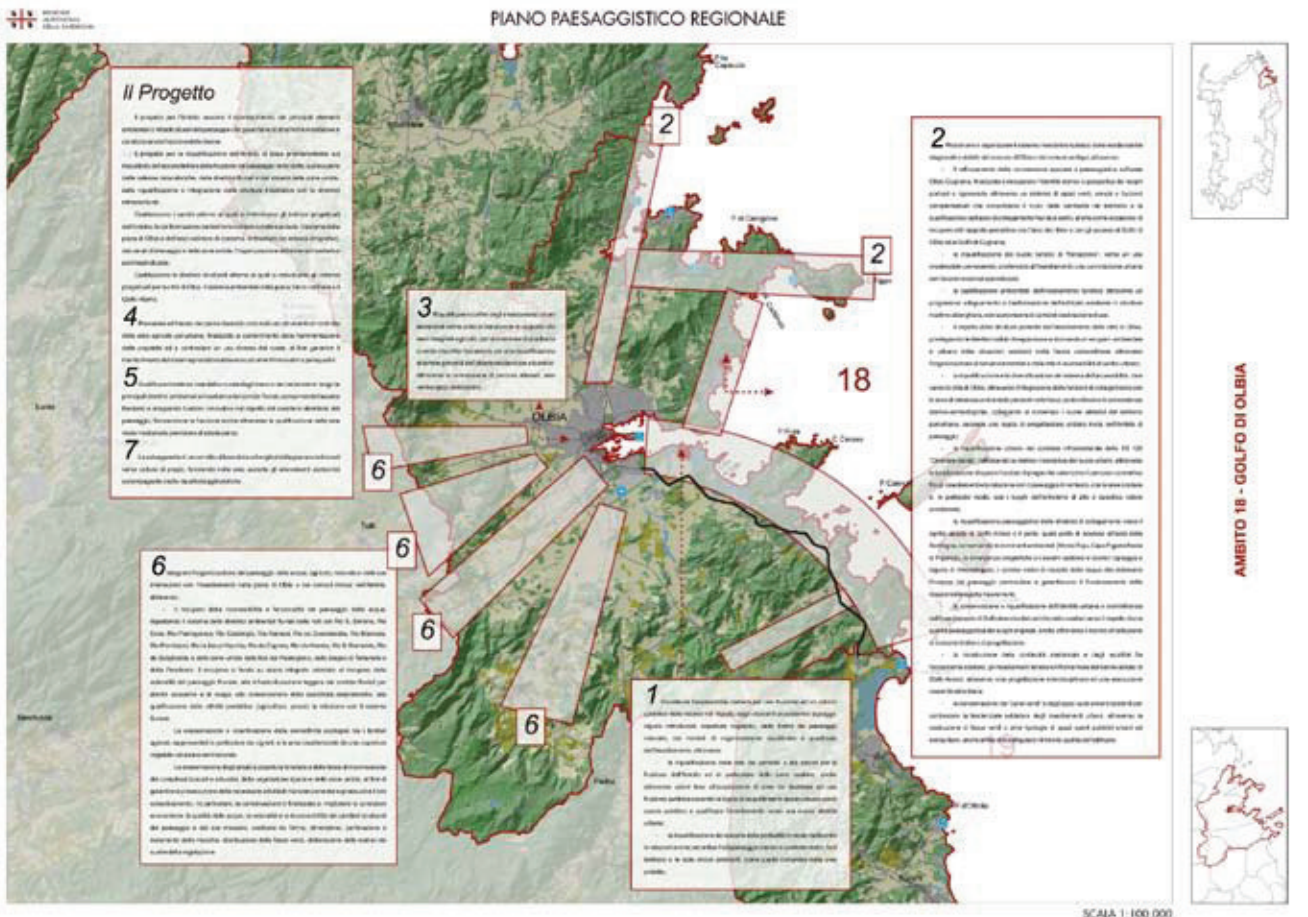
Il Piano paesaggistico regionale identifica nel primo ambito territoriale omogeneo, l'area costiera, 27 Ambiti di paesaggio, individuati sulla base delle analisi territoriali, delle valenze ambientali, storico-culturali e insediative e caratterizzati dalla presenza di specifici beni paesaggistici individui 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,



Ambito di paesaggio n. 13 Alghero - Ideogramma progettuale.



Ambito di paesaggio n. 18 Golfo di Olbia - Ideogramma progettuale.



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 km²)
- Ambito n. 2 - Nora (315,32 km²)
- Ambito n. 3 - Chia (90,03 km²)
- Ambito n. 4 - Golfo di Teulada (196,83 km²)
- Ambito n. 5 - Anfiteatro del Sulcis (257,32 km²)
- Ambito n. 6 - Carbonia e Isole Sulcitane (307,02 km²)
- Ambito n. 7 - Bacino Metallifero (455,32 km²)
- Ambito n. 8 - Arburese (286,49 km²)
- Ambito n. 9 - Golfo di Oristano (1.042,95 km²)
- Ambito n. 10 - Monti Ferru (286,92 km²)
- Ambito n. 11 - Planargia (214,71 km²)



- Ambito n. 12 - Monteleone (300,52 km²)
- Ambito n. 13 - Alghero (390,66 km²)
- Ambito n. 14 - Golfo dell'Asinara (806,99 km²)
- Ambito n. 15 - Bassa Valle del Coghinas (75,13 km²)
- Ambito n. 16 - Gallura Costiera Nord - Occidentale (344,30 km²)
- Ambito n. 17 - Gallura Costiera Nord - Orientale (569,18 km²)
- Ambito n. 18 - Golfo di Olbia (517,41 km²)
- Ambito n. 19 - Budoni-San Teodoro (142,47 km²)
- Ambito n. 20 - Monte Albo (335,91 km²)
- Ambito n. 21 - Baronia (596,47 km²)
- Ambito n. 22 - Supramonte di Baunei e Dorgali (259,18 km²)
- Ambito n. 23 - Ogliastra (706,03 km²)
- Ambito n. 24 - Salto di Quirra (470,15 km²)
- Ambito n. 25 - Bassa Valle del Flumendosa (107,07 km²)
- Ambito n. 26 - Castiadas (243,03 km²)
- Ambito n. 27 - Golfo Orientale di Cagliari (480,01 km²)

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

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. 27 Golfo orientale di Cagliari Tav. A.

Valore giuridico

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁷ 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 paesaggistica¹⁸:

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

¹⁷ 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".

¹⁸ 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”¹⁹.

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

(ph. Gianni Alvito - TERAVIDA).



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