

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

di **Paolo Falqui**

Architetto, Criteria Srl

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

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

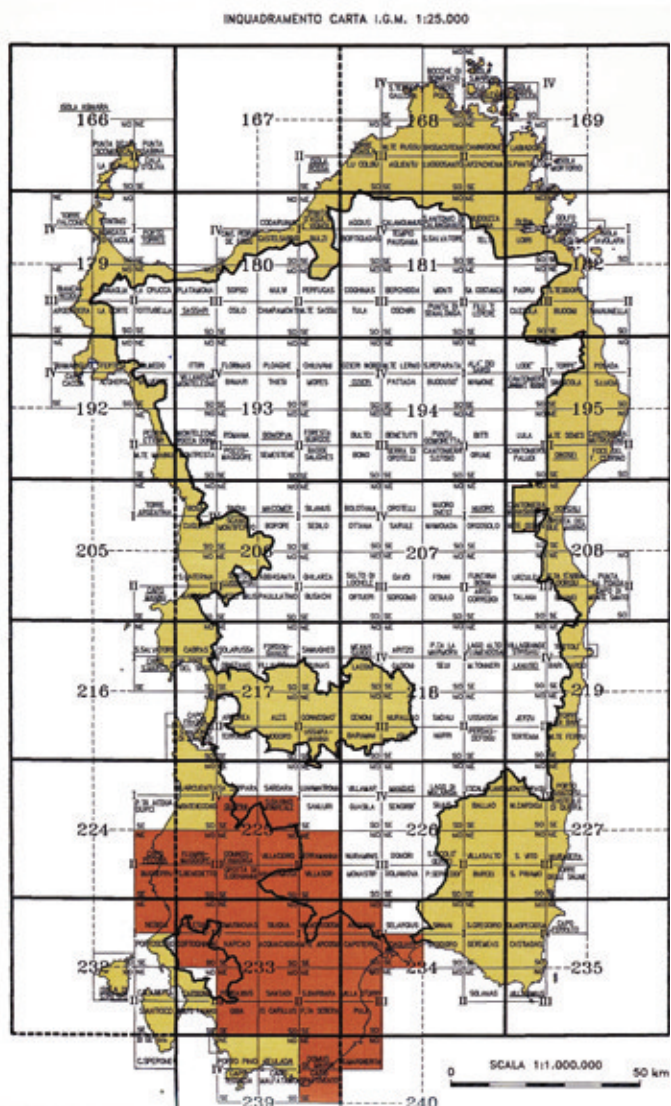
La Legge Galasso segnò quindi l'avvio di una promettente stagione di pianificazione per il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio regionale, attraverso il coinvolgimento di 14 gruppi di lavoro, chiamati a sperimentare strategie di pianificazione paesistica in altrettanti ambiti territoriali,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

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

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

2.a. I Piani territoriali paesistici della Sardegna

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



Piani territoriali paesistici,
Inquadramento territoriale.

Dopo un primo periodo di incertezza interpretativa, circa l'applicabilità delle disposizioni contenute nella Legge 431/1985¹, la Regione Sardegna scelse di concentrare l'attenzione e le capacità operative su un numero limitato di aree (in un primo momento venticinque) rappresentative dei valori paesaggistici dell'isola. Attraverso specifici provvedimenti amministrativi, emessi dall'Assessore regionale alla pubblica istruzione nel mese di dicembre 1985, la Regione provide quindi ad individuare sedici ambiti territoriali da sottoporre a vincolo temporaneo di non trasformabilità, ai sensi dell'art. 1 *ter* della Legge n. 431/1985, fino all'approvazione dei Piani territoriali paesistici. La scelta della Regione fu quella di promuovere la predisposizione di piani "campione", sulla base dei quali procedere alla pianificazione delle restanti aree del territorio sottoposte a vincolo di tutela paesaggistica. Le aree oggetto di studio identificavano ambiti ad elevata valenza paesaggistica ed i territori circostanti secondo un nesso di interrelazione ambientale².

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

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

- analisi paesistica del territorio;
- inventario dei valori paesistici e ambientali e delle interconnessioni storico-culturali;
- inventario dei detrattori ambientali;
- esame della pianificazione vigente e identificazione delle incompatibilità con le esigenze di tutela.

Il processo di pianificazione paesistica regionale per i 14 distinti ambiti territoriali ebbe una sua prima conclusione nel corso del 1989³.

Con l'entrata in vigore della Legge urbanistica regionale 22 dicembre 1989 n. 45, e successive modifiche e integrazioni⁴, la Regione ha disciplinato "l'uso e la tutela del territorio regionale" ed, in particolare, i contenuti dei Piani Territoriali Paesistici nonché le procedure di approvazione degli stessi e le misure di salvaguardia provvisorie. Contestualmente è stata avviata la fase di "omogeneizzazione" dei piani elaborati dai diversi gruppi di lavoro nel corso degli anni precedenti, secondo le modalità stabilite dalle "Disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento dei Piani territoriali paesistici" approvate dal Consiglio

¹ Nota Presidente Giunta regionale n. 11563 del 20 ottobre 1985.

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

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

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

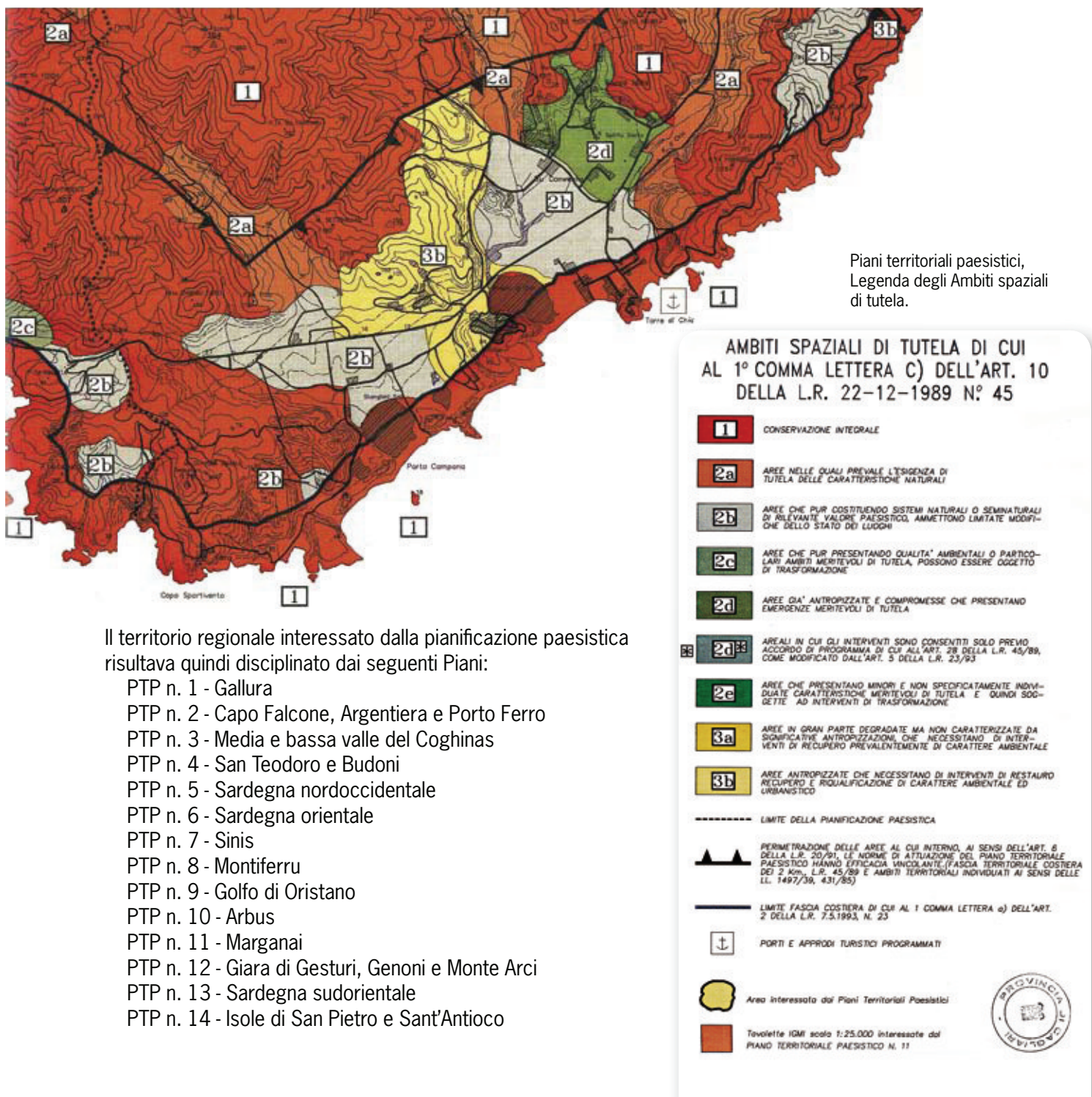
regionale il 13 maggio 1993, con l'obiettivo di dare ai piani proposti dall'amministrazione regionale una "connotazione quanto più omogenea ed unitaria", assegnando a tutti i 14 PTP gli stessi dispositivi di piano e la medesima disciplina e normativa di attuazione.

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

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

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

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



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

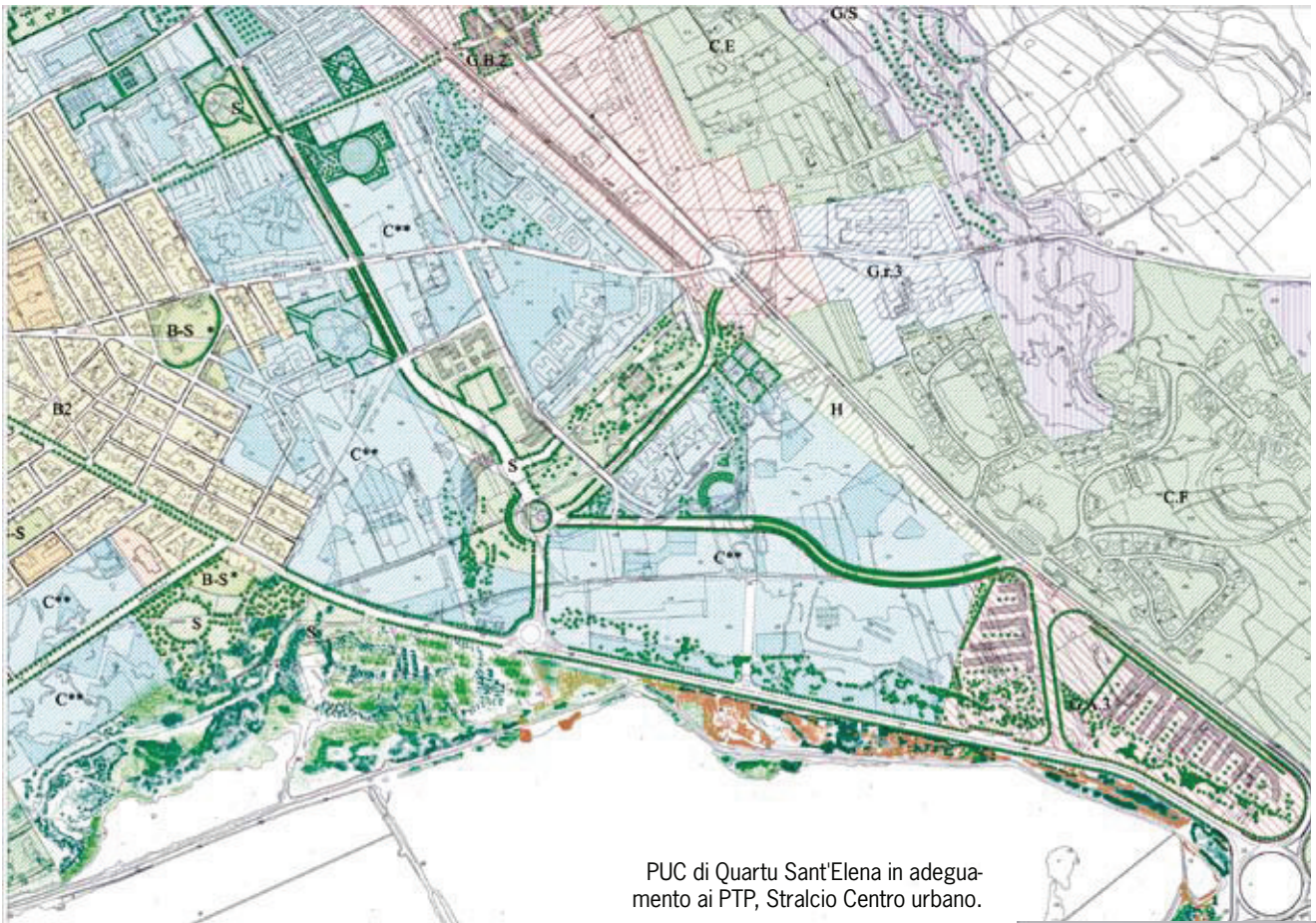
Un aspetto significativo della normativa di attuazione dei PTP fu il dimezzamento delle volumetrie realizzabili nella fascia costiera, rispetto a quanto consentito dall'applicazione dei parametri stabiliti per le zone F turistiche dal Decreto Floris, riduzione confermata dalla Legge regionale n. 8/2004,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

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

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

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

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



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

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

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

Gli ambiti di tutela contrassegnati con il n. 2 e 3, si articolavano a loro volta in progressivi gradi di trasformazione e di recupero⁵.

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

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

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

IL CENTRO URBANO

1. IL SISTEMA RESIDENZIALE

IL NUCLEO STORICO

RNA A

RNA A - Servizi

LA CITTÀ COMPATTA: ZONE DENSE

B1: Edificati senza zone comprese di edilizia tradizionale

B1: Servizi

B2: "Casi" preordinati di case "mitigate" con componenti edilizie preesistenti di area urbana

B2: Servizi

B3: Tracce di edifici storici con facce discontinue in case costruite in laterizi

B3: Servizi

B4: Edifici nei quali l'intervento di ristrutturazione edilizia è consentita per i soli servizi

B4: Servizi

B5: Complessi con carattere obbligato al 50%

B5: Servizi

B6: Complessi con carattere obbligato al 75%

B6: Servizi

Noni all'incasso attuali

LA CITTÀ COMPATTA: ZONE SEMIDENSE

C* Espressioni "storiche" edifici esposti da P.A.L. già urbanizzati

C* Servizi

C** Espressioni "storiche" edifici con P.A.L. non ancora urbanizzati, edifici in fase di recupero o in attesa di urbanizzazione

C** Servizi

C.E. Subborgo (Gardino)

2. IL SISTEMA PRODUTTIVO

LE ZONE PRODUTTIVE INDUSTRIALI E ARTIGIANALI

D1: Aree di iniziativa privata già urbanizzate

D1: Servizi

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

D2: Servizi

D3: Aree di recupero urbanistico produttivo

D3: Servizi

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

SERVIZI GENERALI A SCALA URBANA E METROPOLITANA

G1: Strutture già esistenti

G1: Servizi

G2: Strutture pubbliche, pubbliche e private già esistenti "G2" nel perimetro P.I.P.

G2: Servizi

G3: Strutture di nuova progettazione, pubbliche e private

G3: Servizi

G4: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G4: Servizi

G5: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G5: Servizi

G6: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G6: Servizi

G7: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G7: Servizi

G8: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G8: Servizi

G9: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G9: Servizi

G10: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G10: Servizi

G11: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G11: Servizi

G12: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G12: Servizi

G13: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G13: Servizi

G14: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G14: Servizi

G15: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G15: Servizi

G16: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G16: Servizi

G17: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G17: Servizi

G18: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G18: Servizi

G19: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G19: Servizi

G20: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G20: Servizi

G21: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G21: Servizi

G22: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G22: Servizi

G23: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G23: Servizi

G24: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G24: Servizi

G25: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G25: Servizi

G26: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G26: Servizi

G27: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G27: Servizi

G28: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G28: Servizi

G29: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G29: Servizi

G30: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G30: Servizi

G31: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G31: Servizi

G32: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G32: Servizi

G33: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G33: Servizi

G34: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G34: Servizi

G35: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G35: Servizi

G36: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G36: Servizi

G37: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G37: Servizi

G38: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G38: Servizi

G39: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G39: Servizi

G40: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G40: Servizi

G41: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G41: Servizi

G42: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G42: Servizi

G43: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G43: Servizi

G44: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G44: Servizi

G45: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G45: Servizi

G46: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G46: Servizi

G47: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G47: Servizi

G48: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G48: Servizi

G49: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G49: Servizi

G50: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G50: Servizi

G51: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G51: Servizi

G52: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G52: Servizi

G53: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G53: Servizi

G54: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G54: Servizi

G55: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G55: Servizi

G56: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G56: Servizi

G57: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G57: Servizi

G58: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G58: Servizi

G59: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G59: Servizi

G60: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G60: Servizi

G61: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G61: Servizi

G62: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G62: Servizi

G63: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G63: Servizi

G64: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G64: Servizi

G65: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G65: Servizi

G66: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G66: Servizi

G67: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G67: Servizi

G68: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G68: Servizi

G69: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G69: Servizi

G70: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G70: Servizi

G71: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G71: Servizi

G72: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G72: Servizi

G73: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G73: Servizi

G74: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G74: Servizi

G75: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G75: Servizi

G76: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G76: Servizi

G77: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G77: Servizi

G78: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G78: Servizi

G79: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G79: Servizi

G80: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G80: Servizi

G81: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G81: Servizi

G82: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G82: Servizi

G83: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G83: Servizi

G84: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G84: Servizi

G85: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G85: Servizi

G86: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G86: Servizi

G87: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G87: Servizi

G88: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G88: Servizi

G89: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G89: Servizi

G90: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G90: Servizi

G91: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G91: Servizi

G92: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G92: Servizi

G93: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G93: Servizi

G94: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G94: Servizi

G95: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G95: Servizi

G96: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G96: Servizi

G97: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G97: Servizi

G98: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

G98: Servizi

G99: Strutture di nuova progettazione. Parke urbani e servizi legati

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

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

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

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

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

Nella fascia costiera dei 2 Km dalla linea di battigia, dove la disciplina dei PTP assumeva una efficacia vincolante, i PTP operarono una scelta significativa, dimezzando le volumetrie turistico ricettive complessivamente consentite mediante l'applicazione dei parametri quantitativi stabiliti dal Decreto Floris⁶ per le zone F (D.A. n.2266/U/83). Tale scelta fu poi confermata integralmente dalla Legge salvacoste, a seguito dell'annullamento dei PTP, purtroppo senza considerare l'evoluzione metodologica e concettuale circa le modalità di valutazione della fruibilità ottimale dei litorali e della capacità di carico dei sistemi territoriali costieri.

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

→ *Lo Studio di compatibilità paesistico ambientale-SCPA*

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

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

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

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

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

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

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

2.c. L’annullamento dei Piani territoriali paesistici

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

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

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

Nel 1994 l’associazione ecologista *Friends of the Earth International*-Amici della Terra impugnarono tutti i decreti di approvazione ed esecutività dei Piani Territoriali Paesistici attraverso la presentazione di sette ricorsi straordinari al Capo dello Stato e sette ricorsi al Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, tre dei quali insieme a Legambiente⁷, al fine di ottenerne l’annullamento.

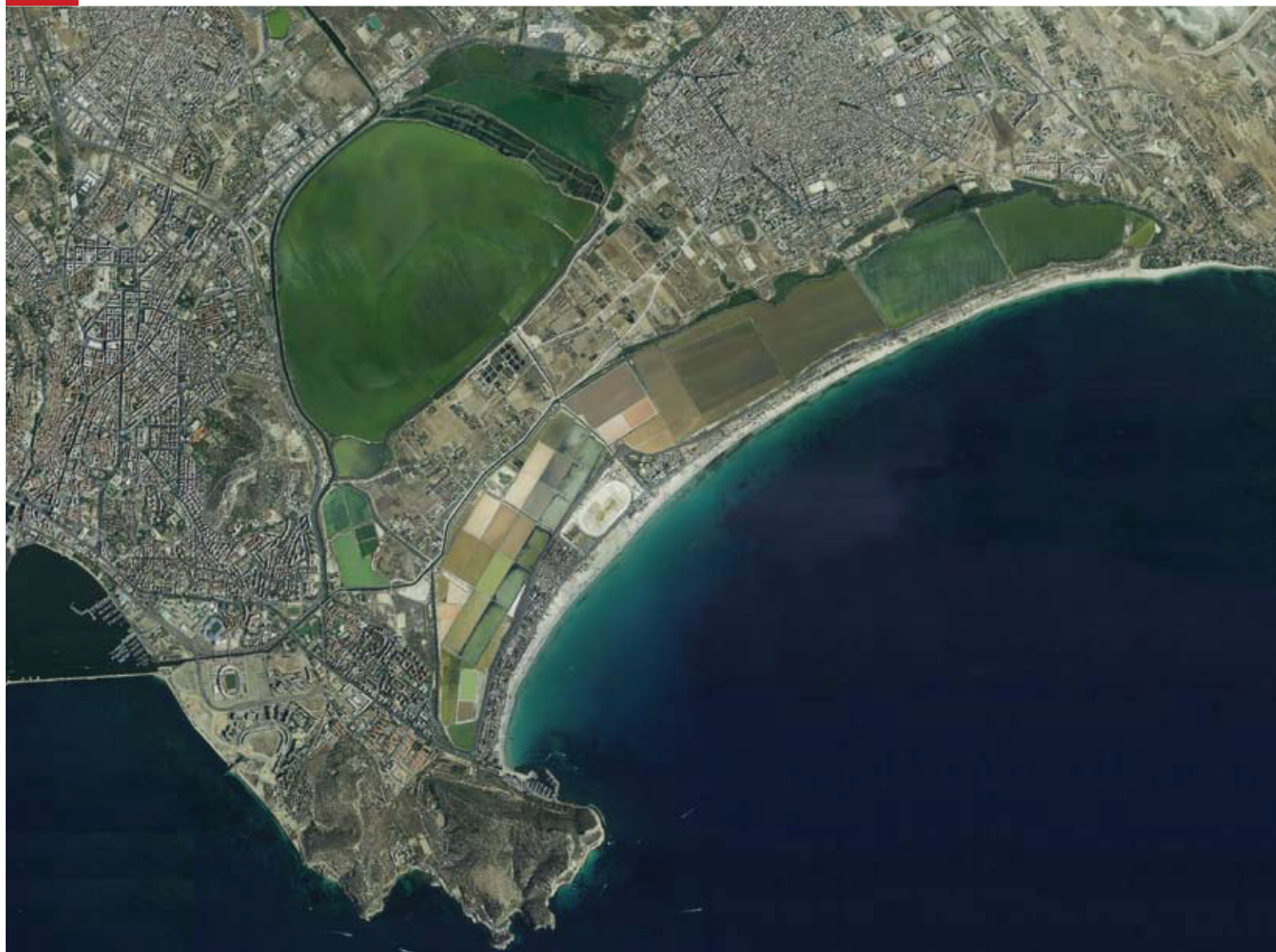
⁷ I ricorsi furono depositati presso il TAR Sardegna da *Friends of the Earth International*-Amici della Terra e da Legambiente, limitatamente ai piani n. 1 “Gallura”, n. 7 “Sinis” e n. 11 “Marganai”.

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

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

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

Sistema ambientale del
Molentargius, Saline-Poetto.



dei pareri espressi dal Consiglio di Stato resi in sede consultiva, il Presidente della Repubblica attraverso sette decreti adottati fra il mese di luglio e il mese di ottobre 1998⁸, annullò i decreti di esecutività di sette Piani territoriali paesistici per “eccesso di potere, errata valutazione dei dati territoriali-urbanistici e contraddittorietà dell’atto”. Nel mese di ottobre 2003, a quasi dieci anni dal deposito dei relativi ricorsi, il TAR Sardegna ha depositato sei sentenze⁹ di annullamento di altrettanti Piani territoriali paesistici. Il TAR Sardegna, riconoscendo la fondatezza dell’impugnazione proposta dalla associazione Amici della terra, ha fatto esplicito riferimento al parere espresso dal Consiglio di Stato in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, condividendone nel merito le osservazioni. Il Consiglio di Stato¹⁰ ritenne infatti l’impostazione dei piani non conforme alla legge, sotto due principali profili, tra di loro connessi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

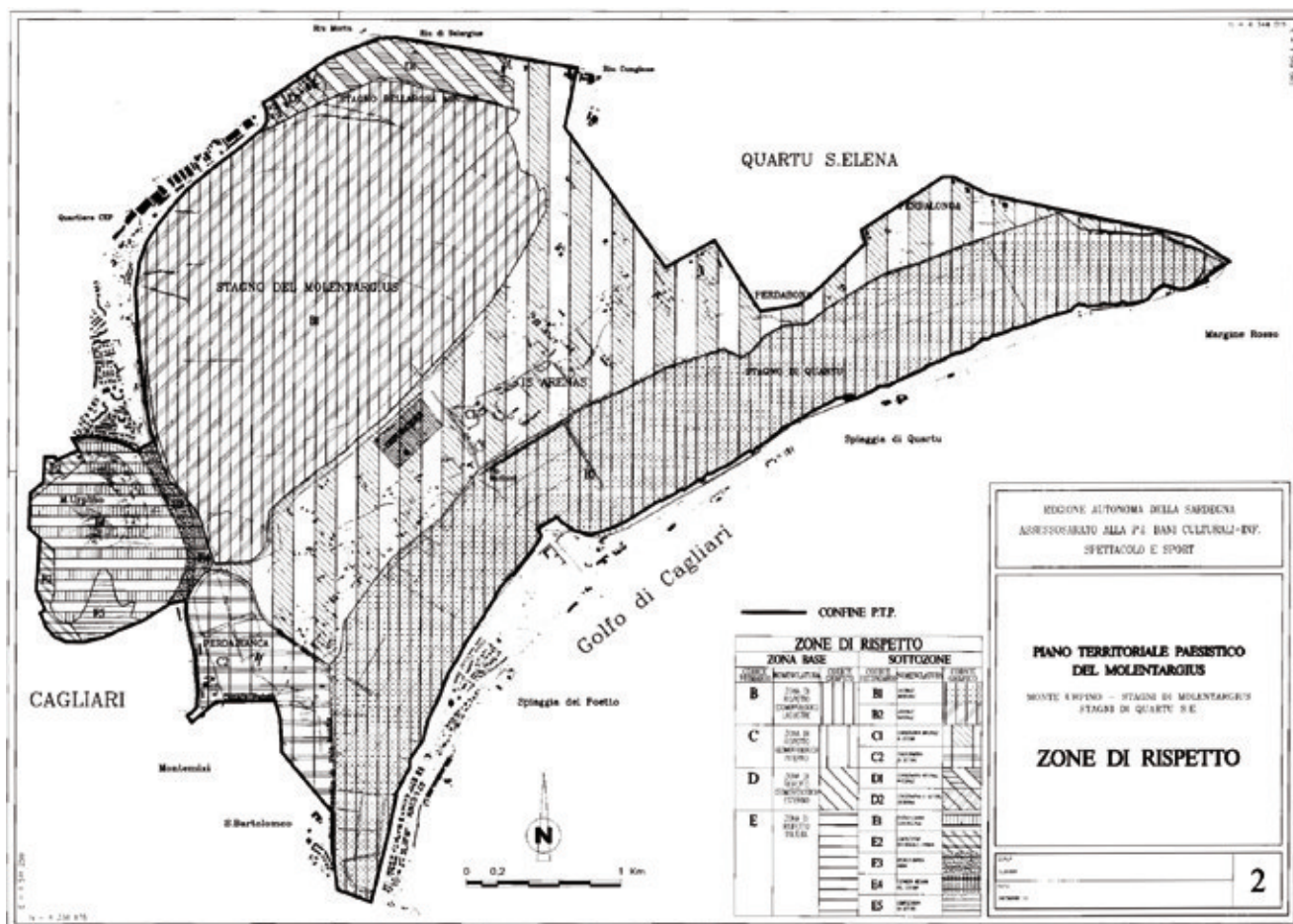
Il primo piano di tutela e salvaguardia paesistica approvato in Sardegna è stato il Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu, redatto a cura della Soprintendenza ai Monumenti e Gallerie di Cagliari a seguito del provvedimento di vincolo paesistico, decretato nel 1973 ai sensi della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

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

La Legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla Protezione delle bellezze naturali, praticamente contestuale alla Legge 1089/39 sulla Tutela delle cose di interesse artistico e storico, rappresenta il punto di arrivo di un processo istituzionale e legislativo, sostenuto dall'allora Ministro dell'educazione nazionale Giuseppe Bottai, nel corso del quale si pervenne alla convinzione che le bellezze naturali e panoramiche fossero a tutti gli effetti da ricomprendere nel patrimonio d'arte della nazione, dando progressivamente consistenza ad una visione accademica ed estetica della tutela¹². L'articolo 1 della Legge 1497/39 tutela, a “causa del loro notevole interesse pubblico”, i “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” (art. 1 punto 3) e le “bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere (...) dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze” (art. 1 punto 4).

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

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



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

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

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

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

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

Piano territoriale paesistico del Molentargius, Zone di rispetto.

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

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

Il regolamento d'applicazione, contenete la disciplina del Piano, descrive le procedure e i documenti necessari per le pratiche di autorizzazione paesistica, illustra le prescrizioni generali relative agli usi ed alle attività consentite e, per ogni sottozona di tutela e salvaguardia, precisa gli interventi edilizi e infrastrutturali consentiti, le opere connesse alla salvaguardia dei valori paesaggistici e naturali, ulteriori prescrizioni specifiche.

Il Piano territoriale paesistico di Molentargius e Monte Urpinu, pur riguardando una delle aree naturali più tutelate della regione, per la presenza del vincolo paesaggistico, del Parco naturale regionale, della Convenzione internazionale di Ramsar, del Sito di importanza comunitaria, ciò nonostante non è riuscito a salvaguardare e tutelare integralmente i caratteri paesaggistico ambientali e naturalistici dell'area.

2.e. Fernando Clemente: il progetto ambientale e la pianificazione del paesaggio¹³

La figura del professor Fernando Clemente¹⁴ ha offerto alla ricerca ed alla disciplina urbanistica un enorme contributo scientifico che si declina nei suoi numerosi scritti ed emerge attraverso la lettura e lo studio attento delle sue opere e delle manifestazioni del suo agire progettuale.

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

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

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

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

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

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

All'interno di una pratica professionale, sia in seno alla dimensione del piano che in quella del progetto architettonico, il progetto del paesaggio, deve riconoscere il valore intrinseco delle relazioni, prima di assegnare loro una forma o un assetto spaziale. La costruzione del profilo disciplinare di Clemente, contestualizzato a ritroso nella contemporaneità della stagione della pianificazione paesaggistica regionale, conduce all'estrapolazione di alcuni concetti ricorrenti nei suoi scritti, alcuni agevolmente compenetrati con i temi ed i modelli teorico culturali individuabili nell'impostazione del piano paesaggistico regionale, altri tali da evidenziare alcuni aspetti ancora irrisolti.

Il progetto ambientale è il nucleo fondativo dell'approccio al tema dell'azione del planner: *“come ogni altro progetto quello del territorio è un modello di trasformazione della realtà che implica una chiara assunzione del fine da conseguire, che è l'ambiente nella sua totalità; un ambiente visto dalla cultura materiale come spazio fisico naturale ed artificiale, antropicamente interpretato, dal quale si possa risalire ai problemi della società e della sua economia. Quello che oggi si può fare in questa direzione non è tanto di costruire un rigido sistema disciplinare, quanto di assumere l'ambiente complessivo come nucleo tematico di riferimento per la ricerca del territorio, attorno al quale far gravitare sia i problemi generati dagli impatti ambientali, sia quelli di redistribuzione produttiva delle risorse, sia infine quelli della gestione coordinata degli interventi programmati. Questo può essere un modo utile per realizzare i necessari confronti di compatibilità ambientale tra risorse e funzioni territoriali che, in termini attuativi, si traducono in temi come la casa, la scuola, la sanità, il verde, gli insediamenti produttivi e l'infrastruttura tecnologica”*¹⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il paesaggio, riguardando essenzialmente la specificità del luogo nel quale la comunità d'ambito si riconosce e si identifica culturalmente non è un bene alienabile. Pertanto i contenuti relativi al paesaggio e all'uso dello spazio collettivo si confrontano con quelli della fruibilità economica e del costo sociale, attraverso il quale tali contenuti figurano nella programmazione di livello regionale, in quella di media area e nei programmi attuativi dei singoli Comuni.

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

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

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

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

Nel Piano del Parco dei Sette Fratelli, nel Sud Est della Sardegna il concetto della concertazione viene applicato come condizione strutturale del piano. Il disegno dello sviluppo del territorio non è dissociato né dalla conoscenza del quadro delle risorse né dalla necessaria attività di "mediazione linguistica" fra i saperi finalizzata alla efficace comunicazione del piano e costruzione di scelte condivise con la comunità d'ambito. *"La ricerca del nuovo sistema relazionale non si ferma nell'elaborazione scientifica del sapere, ma si estende anche ai rapporti fra scienza e società.*

*Occorre, infatti, favorire l'interazione fra la cultura per il territorio della città, portata avanti nelle sedi di produzione del sapere, e la cultura urbana espressione delle comunità d'ambito. La ricerca sui problemi dello sviluppo ambientale del territorio si arricchisce così di nuove forme di cooperazione fra il pianificatore ed i soggetti sociali, le categorie imprenditoriali e le forze di lavoro"*¹⁷.

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

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

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

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

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

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