La pianificazione paesaggistica in Sardegna

Michele Ercolini con Emanuela Morelli *

Landscape planning in Sardinia

Michele Ercolini con Emanuela Morelli *

abstract

Il Piano Paesaggistico della Sardegna (PPR) è il primo Piano unitario dedicato al paesaggio regionale. Non solo, è questa la prima volta che un Piano comprende l'intero territorio in un unico processo di conoscenza, riprogettazione e gestione delle risorse strategiche della Sardegna. Inoltre, è una novità per l'approccio operativo alle trasformazioni urbanistiche.

parole chiave

Sardegna, PPR, Pianificazione urbanistica, Qualità del paesaggio, Osservatorio del Paesaggio.

abstract

The Sardinia Landscape Plan (PPR) is the first unitary Plan concerning the regional landscape. This is also the first time that a Landscape Plan involves the whole regional territory in a single process of knowledge and management of strategic resources. Moreover, the PPR represents a new experience thanks to its innovative approach towards the urban development.

key-words

Sardinia, PPR, Urban planning, Landscape quality, Landscape Observatory.



^{*} Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio

PPR: struttura ed impianto

Non solo un Piano di vincoli

Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR)¹, il primo redatto in Italia in conformità col Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, può definirsi "non solo un Piano di vincoli, bensì di indirizzi". È questo il concetto attorno al quale lo stesso è stato pensato e costruito, ovvero un moderno quadro normativo che quida e coordina la pianificazione, difende l'ambiente (partendo dalle coste), interpretando il paesaggio "quale intreccio tra natura e storia, tra luoghi e popoli".

In auesto senso, il PPR

- ha riconosciuto, anzitutto, le peculiarità del paesaggio sardo partendo da un meticoloso riordino delle conoscenze territoriali;
- ha altresì rilevato come il paesaggio, bene complesso e fragile, principale risorsa della Sardegna, sia ancora oggi considerato un giacimento dal quale "estrarre" pezzi pregiati sradicandoli dal contesto, piuttosto che patrimonio da amministrare con saggezza e lungimiranza:
- ha assolto, mantenendo invariata la cornice normativa della L.R. n. 45/89, l'importante compito di ristabilire un quadro di regole certe ed uniformi, eliminando qualsiasi ambito di arbitrio e di eccessiva discrezionalità:
- infine, ha disciplinato, dentro questo nuovo e più chiaro quadro di regole e di prescrizioni, ventisette ambiti costieri, determinati attraverso una rigorosa analisi e sovrapposizione dell'insieme delle conoscenze scientifiche e territoriali.

I tre elementi

1. Le città, anzitutto, obbligate a dotarsi di PUC secondo gli indirizzi generali sanciti dalla pianificazione sovraordinata. Resta compito del

Comune elaborare, predisporre, integrare ed approvare tale strumento, mentre alla Regione rimane solo la verifica di coerenza.

- 2. L'agro: il PPR prescrive delle regole precise che nulla cambiano per quanto riguarda le attività agricole e zootecniche, rimandando il tutto alle Direttive per le zone agricole in vigore, ma ponendo dei limiti e dei vincoli ad un uso arbitrario e non coerente della campagna per finalità residenziali non connesse all'attività agricola.
- 3. Nelle ex zone F di insediamento turistico, di fatto superate con la nuova pianificazione paesaggistica, è attuabile la sola riqualificazione urbanistica. Ribadito che l'orientamento principale espresso dal Piano è la conservazione e valorizzazione dell'intero patrimonio costiero ancora intatto e che le infrastrutture turistico-ricettive dovranno insediarsi prioritariamente nei centri abitati, la riqualificazione urbanistica è attuata nel pieno rispetto di tutti i vincoli e valori riconosciuti negli studi degli assetti storico-culturali ed ambientali, sulla base delle volumetrie esistenti, per le quali le Norme prevedono un definito premio di cubatura in contropartita ad evidenti e significative compensazioni paesaggistiche.

Le Linee Guida

Le Linee Guida, premessa e compendio degli indirizzi politici del Piano paesaggistico, assumono la centralità del paesaggio della Sardegna come ispiratrice del processo di governance del territorio regionale, provinciale e locale, riferimento strategico per definire gli obiettivi, i metodi e i contenuti indirizzati verso una politica di sviluppo sostenibile. Le Linee Guida, altresì, pongono a fondamento dell'azione di governo un''idea di Sardegna" fondata sull'identità del territorio, che si incarna nel suo paesaggio, inteso non più come

oggetto di contemplazione, ma quale fondamento e misura stessa di un progetto possibile tra identità e costruzione del futuro. A fronte di ciò, il Piano Paesaggistico promuove un governo delle trasformazioni del territorio attraverso politiche di sistema, anziché interventi su singole aree o risorse, ricercando e assumendo principi di sviluppo fondati sulla sostenibilità, che perseguono: alta qualità ambientale, sociale, economica, come valori in sé, come indicatori di benessere; mantenimento e rafforzamento dell'identità della regione come sistema (la storia, la cultura, il paesaggio, le produzioni, eccetera) e della sua coesione sociale.

Gli orientamenti strategici

Il PPR fa riferimento a due orientamenti strategici:

- 1.- Identifica 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 Sardeana:
- 2.- Mira a ricostruire e risanare i luoghi delle grandi e piccole trasformazioni in atto, recuperando il degrado che ne è conseguito, sia per abbandono che per sovra-utilizzo, attraverso una costruzione partecipata del progetto, in coerenza con quanto stabilito dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Lo strumento "Ambito di paesaggio"

L'iter di costruzione

Gli Ambiti di paesaggio rappresentano il dispositivo cardine del Piano Paesaggistico Regionale. L'iter di costruzione dell'Ambito è articolato su tre Sistemi: ambientale, storico-culturale, insediativo. Tre letture del territorio, o meglio, tre modi per



giungere all'individuazione degli elementi che ne compongono l'identità. Tre settori di analisi finalizzati alla definizione delle regole da porre perchè di ogni parte del territorio siano tutelati ed evidenziati i valori (e i disvalori), sotto il profilo di ciò che la natura (assetto ambientale), la sedimentazione della storia e della cultura (assetto storico-culturale), l'organizzazione territoriale costruita dall'uomo (assetto insediativo) hanno conferito al processo di costruzione del paesaggio.

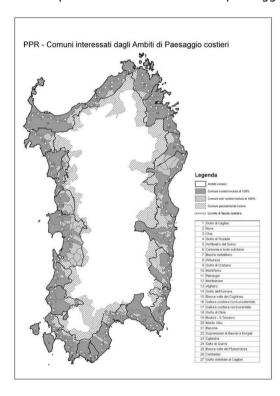


Figura 1. PPR: Mappa degli Ambiti di Paesaggio.

Linea di delimitazione degli ambiti

La "linea di delimitazione degli ambiti" non è quale confine, interpretata cesura, salto, discontinuità, anzi, all'opposto, è intesa in termini di "saldatura", elemento di unione tra territori diversi, utile per il riconoscimento delle peculiarità e identità di un luogo, una storia, un ambiente, in rapporto al contesto.

La Scheda d'ambito

Ogni Ambito è supportato da una scheda in cui è riportato il Comune che vi rientra (totalmente o in parte), le Province coinvolte, i vincoli di Legge che vi ricadono, i dati riferiti alla popolazione, lavoro, abitazioni interessata dall'ambito. anche parzialmente.

Ciascuna scheda è così articolata:

- Individuazione cartografica dell'Ambito:
- "Struttura" ed "elementi" dell'Ambito. Vengono descritti la struttura e gli elementi (suddivisi in "ambiente", "rurale", "storia", "insediamento") più significativi per la definizione ed individuazione spaziale dell'ambito, nonché elementi o caratteri descrittivi che ne rappresentano i limiti fisicamente riconoscibili.
- Individuazione e valutazione delle relazioni fra ambiti verso la costa e verso l'interno. In particolare, sono sottolineati i processi di relazione ambientali, insediativi, economici, sociali che caratterizzano la dimensione ecosistemica dell'ambito.
- Valutazione della struttura e degli elementi in termini di valori e criticità. Sono presi in considerazione i principali processi di sviluppo e scenari di crisi, in riferimento agli usi attuali del territorio e alle previsioni di trasformazione ed in relazione a momenti di sconnessione fra struttura ed elementi.

- Attribuzione e definizione di *indirizzi e direttive*. La valutazione rispetto agli obiettivi di qualità paesistica degli ambiti di paesaggio conduce all'indicazione degli indirizzi, delle linee strategiche e degli strumenti, che emergono dalle potenzialità progettuali identificate in ciascun ambito.
- Restituzione ideogrammatica degli obiettivi progettuali e cartografica della struttura e degli elementi interni all'Ambito. Da segnalare, in particolare, l'Atlante cartografico" che riporta per ciascun ambito i beni individuali e d'insieme, la struttura ambientale e insediativa, gli elementi oggetto di indirizzo, schemi progettuali d'indirizzo, eventuali forme di gestione esistenti o di nuova individuazione.

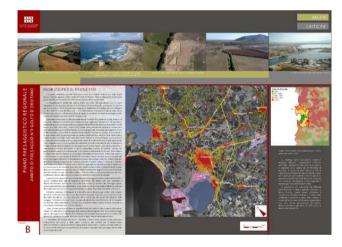


Figura 2. PPR: Atlante degli Ambiti - Ambito 9 - "Golfo di Oristano".



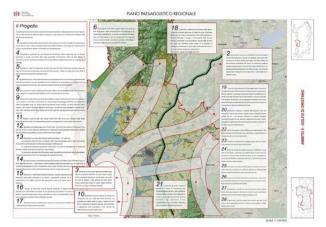


Figura 3. PPR: Indirizzi progettuali per l'Ambito 9 - "Golfo di Oristano".

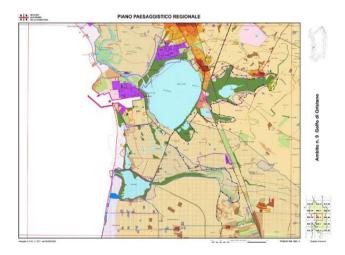


Figura 4. PPR - Ambito 9 - "Golfo di Oristano".

Obiettivi e prospettive

Fattori, finalità, modelli

L'estensione dell'area disciplinata (è il più grande Piano Paesaggistico mai redatto in Italia), il carattere controcorrente della filosofia di fondo che sostiene il Piano rispetto alla tendenza prevalente (corsa alla privatizzazione e dissipazione del territorio e delle sue risorse), la possibilità di verificare e applicare i nuovi orientamenti scientifici derivanti dalle direttive europee e le regole del Codice dei beni culturali e del paesaggio, tutti questi fattori evidenziano la "dimensione" del Piano Paesaggistico della Sardegna. Si tratta, in sostanza, di un processo di pianificazione con alla base una forte concezione "ecosistemica" che contraddistingue i contenuti e le finalità del Piano stesso, inserendosi pienamente nel rapporto uomonatura, ambiente-comunità. Il PPR, in questo senso, prende atto del carattere di "bassa densità" del paesaggio regionale, con il suo modello di habitat sostanzialmente accentrato, fatto di nuclei compatti che evitano qualsiasi dispersione suscettibile di configurare occupazioni diffuse del territorio. Tale "modello insediativo", che minimizza il consumo del territorio, viene assunto come riferimento dal Piano (e dalla sua normativa), che infatti: favorisce la concentrazione delle future "addizioni" abitative e di servizi attorno e dentro lo spazio costruito esistente: tende così a rafforzare la dimensione e la solidarietà urbana scoraggiando o vietando la politica delle seconde case costiere o la dispersione della residenza nell'agro; a questo proposito, rafforza il concetto che nello spazio agrario ogni ulteriore presenza edificata deve essere fortemente motivata da esigenze aziendali e non da autonome esigenze abitative².

Prospettive di co-pianificazione

Il PPR mira soprattutto ad incrementare la sua efficacia/ruolo nella pianificazione provinciale e comunale. Secondo l'ottica del Piano, infatti, la responsabilità della Regione deve saldarsi con quelle della Provincia e del Comune, promuovendo un'azione coordinata e concreta di tutti i livelli di rappresentanza dei cittadini. Non a caso, lo stesso Piano Paesaggistico, mentre recupera in pieno la capacità e le responsabilità della Regione rispetto al paesaggio regionale, come riferimento fondamentale di un nuovo modello di sviluppo della comunità della Sardegna, rilancia e potenzia un grande programma di riforma della pianificazione del quale sono destinati a diventare protagonisti proprio gli Enti locali.

In altre parole, il Piano Paesaggistico

- fornisce la cornice delle regole generali,
- prende posizione netta sui valori fondamentali
- definisce lo sfondo di conoscenza, che consente di individuare i beni e le risorse del territorio e del paesaggio.

Tuttavia, quasi punto per punto questo processo deve essere ripercorso a livello locale, impegnando le istituzioni comunali e provinciali a co-pianificare, motivando, precisando, modificando il Piano sulla base della più puntuale conoscenza della scala locale e di una progettualità nel territorio.

La prospettiva della co-pianificazione conferisce al Piano un carattere processuale e interattivo. In pratica, attraverso il Piano si attua una visione di livello regionale, integrata puntualmente da conoscenze e determinazioni locali. Il confronto con le visioni locali - quali quelle che, tipicamente, trovano espressione nella pianificazione urbanistica comunale – è di cruciale importanza. È evidente infatti che le previsioni e le prescrizioni del PPR, per la loro stessa natura, sono destinate ad esercitare



un "impatto" rilevante sulla pianificazione locale, sollecitando una profonda ristrutturazione dei PUC. Ecco perché l'apparato normativo del PPR è stato pensato e costruito, anzitutto, per "dialogare" con gli altri strumenti di pianificazione: da un lato, esso esprime indirizzi e direttive tali da responsabilizzare i soggetti istituzionali cui spetta di tradurle in disposizioni operative, limitando le prescrizioni direttamente cogenti e prevalenti ai casi in cui spetti alla Regione presidiare risorse e valori indiscutibili (non adequatamente tutelabili dagli altri soggetti istituzionali); e, dall'altro, le specificazioni e gli approfondimenti operati dagli Enti locali e dalle autorità di settore si ripercuotono sulle determinazioni del Piano stesso.

Il lavoro svolto finora ha già prodotto un primo importante risultato, conducendo a sintesi in un tempo ridottissimo una mole imponente di conoscenze e dando loro un significato rilevante e coerente. Questo ne fa un riferimento imprescindibile per tutte le elaborazioni successive sui paesaggi regionali, in qualungue contesto vengano condotte.

L'"Osservatorio"3: quadro operativo e metodologico metodologico strumento riconducile all'Osservatorio, predisposto dall'Unità di Ricerca di Firenze⁴ con riferimento ai tre Scenari di studio indagati (i "paesaggi delle (altre) acque"; i "paesaggi dei margini urbani"; i "paesaggi delle infrastrutture"), è costruito su tre distinte fasi. Prima fase - Ragionare per Scenari. Definizione di criteri quida per la riscoperta, il recupero e la valorizzazione dell'identità paesistica nei singoli Scenari indagati (acque, margini urbani, strade).

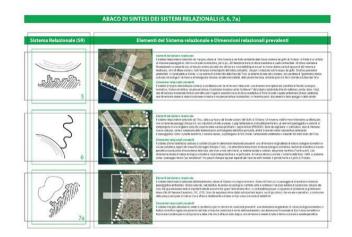


Figura 5. Osservatorio della pianificazione urbanistica e qualità del paesaggio: Abaco di sintesi dei Sistemi Relazionali (Sistema Relazionale 5 - Margine urbano/Fascia costiera: Sistema Relazionale 6 -Fiume/Foce/Fascia costiera: Sistema Relazionale 7a -Margine urbano/Area umida).

Seconda fase - Progettare per Sistemi di Relazioni. La seconda fase è strutturata attorno al sequente quesito: cosa accade se gli Scenari analizzati (acque, margini urbani, strade) entrano in relazione, o meglio iniziano a "dialogare", sovrapponendosi, intrecciandosi o ignorandosi? La risposta ha richiesto l'elaborazione di due strumenti: l'Abaco di sintesi dei sistemi relazionali" e la "Matrice metaprogettuale per la qualità paesistica dei sistemi relazionali".

L"Abaco di sintesi dei Sistemi Relazionali" è articolato su tre tematismi chiave. Il primo contiene una schematizzazione grafica degli elementi che compongono il sistema relazionale (esempio: fiume/margine urbano; strada/area umida, eccetera). Nel secondo tematismo, il

sistema viene "contestualizzato", ovvero calato in uno specifico contesto territoriale. Il terzo tema è composto da due sottotemi: il primo ("Elementi del sistema relazionale") descrive sinteticamente i singoli elementi che caratterizzano il sistema in oggetto; il secondo definisce, invece, le cosiddette "Dimensioni relazionali prevalenti" del sistema indagato: dimensione longitudinale, dimensione dimensione areale. Per ogni trasversale, dimensione è a sua volta specificata la natura relazionale, secondo le seguenti "categorie": ecologico-connettiva; fruitivo-connettiva; funzionale/visivo-percettiva; funzionale-ricreativa; funzionale-educativa: funzionale-produttiva: storico-culturale⁵.

La "Matrice metaprogettuale per la qualità paesistica" è organizzata su una scala di letturainterpretazione facente riferimento ai sequenti tematismi: "Rilevanza", "Criticità", "Opportunità/Opzioni strategiche".

La Matrice definisce, per ogni sistema relazionale riconosciuto. opzioni dotate di contenuto propositivo e strategico tenendo conto, anzitutto, dell'apparato di "Indirizzi" indicato dal PPR per ciascun ambito paesistico ("Rilevanza"). Questo permette di comprendere le regole di funzionamento del sistema, sia riconoscendo i fattori di rischio ("Criticità"), sia predisponendo idonee strategie d'intervento ("Opportunità/Opzioni strategiche"). Un sistema di scelte che si richiama ai criteri guida definiti per ciascun scenario nella prima fase, ai principi chiave elaborati dal PPR, così come ad altre iniziative di significativo interesse per il contesto indagato (esempio progetti Interreg, eccetera)⁶.

Terza fase - Applicare/Sperimentare. La terza ed ultima fase ha previsto la selezione di un'area campione (compresa all'interno di un "Ambito di



definito dal Piano Paesaggistico paesaggio" Regionale⁷), di significativa rilevanza per le tematiche affrontate (acque, margini urbani, infrastrutture), su cui si è sperimentato l'apparato conoscitivo-metodologico proposto.



Figura 6. Osservatorio della pianificazione urbanistica e qualità del paesaggio: Matrice metaprogettuale per la qualità paesistica (Sistema Relazionale 5 - Margine urbano/Fascia costiera – Torre Grande/Golfo di Oristano).

Riferimenti bibliografici

Da sito web Regione Sardegna http://www.sardegnaterritorio.it/pianificazione/pianopaes aggistico/:

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Sezione I, Relazione introduttiva, Cagliari 2006. Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Sezione I, Relazione comitato scientifico, Cagliari 2006.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Sezione I. Relazione tecnica. Cagliari 2006.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Sezione II, Componenti di paesaggio con valenza ambientale - Schede, Cagliari 2006.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Sezione II, Componenti di paesaggio e sistemi con valenza storico culturale - Schede, Cagliari 2006.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale -Allegati, Il paesaggio culturale della Sardegna, Cagliari 2006.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale, Indirizzi applicativi del piano paesaggistico regionale, Cagliari 2007.

Regione Sardegna, Il Piano Paesaggistico Regionale, Norme Tecniche di Attuazione, Cagliari 2006.

CALLEDDA GIOVANNI, PODDIE LOREDANA, L'adequamento del Piano urbanistico comunale di Sinnai al Piano paesaggistico regionale della Sardegna: riflessioni metodologiche e casi di studio, Tesi di Laurea, relatore Corrado Zoppi, 2007, Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Cagliari (per gentile concessione).

COSTA GIORGIO, Il limite del territorio costiero nel piano paesaggistico della Sardegna, in "Ri-Vista - Ricerche per la progettazione del paesaggio", Volume 6 - lugliodicembre 2006, Università degli Studi di Firenze, Firenze University Press, Firenze 2007.

ERCOLINI MICHELE, CAMPUS ENRICA (a cura di), Osservatorio della Pianificazione Urbanistica e Qualità del Paesaggio-Report 2006-2008, Regione Autonoma della Sardegna -Università degli Studi di Firenze, 2010 (in pubblicazione). ERCOLINI MICHELE, Cultura dell'acqua e progettazione paesistica, Gangemi Ed., Roma 2010.

FERRARA GUIDO, RIZZO GIULIO G., ZOPPI MARIELLA (a cura di), Paesaggio. Didattica, ricerche e progetti, Firenze University Press, Firenze 2007.

PUNGETTI GLORIA, Paesaggio in Sardegna: storia caratteri politiche, CUEC, Cagliari 1996.

Riferimenti iconografici

Figure 1-4: Da sito web Regione Sardegna http://www.sardegnaterritorio.it/pianificazione/pianopaes aggistico/

Figure 5. 6: ERCOLINI MICHELE, CAMPUS ENRICA (a cura di). Osservatorio della Pianificazione Urbanistica e Qualità del Paesaggio-Report 2006-2008, Regione Autonoma della Sardegna - Università degli Studi di Firenze, 2010 (in pubblicazione).

Testo acquisito dalla redazione nel mese di Aprile 2010. © Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.



¹ La procedura di definizione, adozione e approvazione del PPR è definita dalla Legge regionale n. 8 del 25 novembre 2004, che introduce le "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale". Tale legge prevede che il PPR possa essere proposto, adottato e approvato per ambiti territoriali omogenei. La Giunta Regionale ha approvato, con delibera n. 36/7 del 05/09/2006, il Piano Paesaggistico Regionale - Primo Ambito Omogeneo.

² Lo spazio agrario è individuato come riferimento fondamentale della ricostruzione paesaggistica della Sardegna e, contemporaneamente, come area a rischio entro cui i processi di crisi stanno assumendo rapidità e peso crescente. In ragion di ciò, il Piano ribadisce in più punti l'esclusiva competenza delle attività produttive specifiche dello spazio rurale - e dei soggetti che ne sono protagonisti a pieno titolo - ad occuparlo con azioni di manutenzione e trasformazione agraria. Questo non significa che quella porzione di spazio agricolo che circonda quasi sempre i nuclei abitati non possa essere oggetto anche di trasformazioni connesse all'uso

abitativo, produttivo e per servizi dei paesi e delle città. Un opportuno meccanismo normativo consente infatti, previa rigorosa dimostrazione dei fabbisogni, la possibilità di utilizzare il comparto agro-forestale (e in determinati contesti anche quello semi-naturale) per circoscritte espansioni urbane: ma viene chiaramente precisato che ciò deve avvenire in stretta aderenza e relazione con il costruito, mentre è impedita l'occupazione dei suoli agrari per isole autosufficienti.

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 50/22 del 5.12,2006: "La Giunta regionale, [...] delibera di istituire, presso la Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e Vigilanza Edilizia, l'Osservatorio della pianificazione urbanistica e qualità del paesaggio [...] mediante la stipula di apposite Convenzioni con le Università [...] e con gli ordini e i collegi professionali interessati, che prevedano l'acquisizione di collaborazioni di alta qualificazione a livello internazionale e nazionale nei campi dell'architettura, della pianificazione territoriale paesaggistica".
- ⁴ Università degli Studi di Firenze Facoltà di Architettura - Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio. Responsabile scientifico: prof. Giulio G. Rizzo. Gruppo di ricerca: dott. arch. Michele Ercolini (Coordinamento), dott. arch. Enrica Campus, dott. arch. Emanuela Morelli, dott. arch. Antonella Valentini.
- ⁵ Può accadere che per uno stesso sistema relazionale si presentino più casi. Analizzare, ad esempio, un margine urbano di matrice industriale in rapporto ad un'area umida è cosa ben diversa da studiare la medesima tipologia relazionale (margine urbano/area umida) nel caso in cui l'area umida sia a confronto con un tessuto urbano di matrice storica o, ancora, con un'espansione recente.
- ⁶ Naturalmente, gli indirizzi di intervento proposti non costituiscono l'unica soluzione possibile, ma solo un'indicazione di metodo tendente al raggiungimento di una qualità paesaggistica diffusa dell'intero sistema.
- ⁷ L'area campione prescelta è compresa all'interno dell'Ambito di paesaggio n. 9 - "Golfo di Oristano".

Approfondimenti 147

