

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

LINEE GUIDA PER IL LAVORO DI PREDISPOSIZIONE DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Legge regionale 25 novembre 2004, n. 8, art. 2 comma 7

INDICE

Premessa

Riferimenti normativi

1. PRINCIPI

- 1.1 Il paesaggio**
- 1.2 Paesaggio, dinamicità e processo evolutivo**
- 1.3 Paesaggio, cultura e identità**
- 1.4 Paesaggio e governo del territorio**
- 1.5 Paesaggio e sviluppo sostenibile**
- 1.6 Paesaggio e partecipazione**

2. OBIETTIVI

- 2.1 Linee strategiche**
- 2.2 Obiettivi e missioni della pianificazione**

3. PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE E PARTECIPAZIONE

- 3.1 Pianificazione e turismo sostenibile**
- 3.2 Partecipazione**
 - 3.2.1 Partecipazione delle comunità e comunicazione**
 - 3.2.2 Concertazione istituzionale**
 - 3.2.3 Confronto con università, associazioni, altre regioni ed esperienze**

4 IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

- 4.1 Prospettive**
- 4.2 Procedure**
 - 4.2.1 Schema direttore**
 - 4.2.2 Piano paesaggistico della fascia costiera**

Premessa

1. Le seguenti **linee guida**, redatte ai sensi del comma 7, art. 2 della L. R. 25 novembre 2004 n. 8, hanno per oggetto i **principi ispiratori** per il lavoro di predisposizione del Piano Paesaggistico Regionale (**PPR**).

2. Le linee guida si basano sull'assunzione della **centralità del paesaggio della Sardegna come ispiratrice del processo di governance del territorio** regionale, provinciale e locale, come previsto dall'art. 135 del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), recepito all'art. 1 della L. R. 25 novembre 2004 n. 8.

3. Le linee guida considerano il paesaggio come il contesto fondamentale dell'interazione tra fattori storici, culturali, ambientali e in definitiva dell'identità stessa della Sardegna.

4. Di conseguenza, il paesaggio 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.

5. Le linee guida si articolano in 4 parti: 1. Principi, 2. Obiettivi, 3. Pianificazione sostenibile e partecipazione, 4. Il Piano Paesaggistico Regionale e nei seguenti allegati: Metodi e strumenti, il Paesaggio della Sardegna e l'esperienza dei Piani Territoriali Paesistici.

6. I destinatari delle linee guida sono tutti i livelli istituzionali interessati all'assetto del territorio e alle connesse politiche di governo e pianificazione: il Consiglio regionale della Sardegna (L. R. 25 novembre 2004, n. 8, art. 2 comma 7), le Amministrazioni provinciali e comunali, lo Stato e in particolare il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, per l'intesa prospettata dall'art. 143 del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42. Sono destinate, inoltre, a tutte le comunità della Sardegna affinché possano partecipare e contribuire alla definizione del PPR.

Riferimenti normativi

1. Le linee guida fanno riferimento all'elaborazione di una serie di documenti e norme prodotte in ambito internazionale, comunitario, nazionale e regionale riguardanti il paesaggio, il patrimonio culturale e naturale, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

2. I principali riferimenti sono:

- Convenzione europea del Paesaggio, Firenze il 20 ottobre 2000
- Principi direttivi per lo sviluppo territoriale duraturo del continente europeo, Conferenza europea dei Ministri responsabili dell'assetto del territorio (CEMAT), Hanover 7-8 settembre 2000
- Accordo 19 aprile 2001 tra il Ministero dei beni Culturali e le Regioni e le Province Autonome sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio (G.U. 18.05.2001, n.114)
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio)
- Legge regionale 22 dicembre 1989 n. 45 e successive modifiche e integrazioni
- Legge regionale 25 novembre 2004 n. 8
- Deliberazione Giunta regionale 10 agosto 2004 n. 33/27

3. Altri riferimenti complementari sono:

- Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale d'Europa, Berna 19 settembre 1979
- Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa, Granata 3 ottobre 1985

- Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista), La Valletta 16 gennaio 1992
- Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, Madrid, 21 maggio 1980 e i suoi protocolli addizionali
- Convenzione sulla biodiversità, Rio 5 giugno 1992
- Convenzione sulla tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale, Parigi, 16 novembre 1972
- Convenzione relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico al processo decisionale e all'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus 25 giugno 1998
- Strategia europea per lo sviluppo sostenibile del Consiglio europeo, Goteborg 12 aprile 2000.
- Delibera CIPE su Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, n. 159 2 agosto 2001

1. PRINCIPI

1.1 Il paesaggio

1. Il concetto di **paesaggio** che sta alla base delle linee guida si ispira all'idea contemporanea che lo assume come **ambito privilegiato dell'interazione tra uomo e natura, tra comunità e territorio**, nel quale rivestono uguale dignità sia il sostrato ambientale, sia la soggettività della costruzione e della percezione antropica dello spazio naturale e abitato.

2. Questa definizione estende e precisa, adattandola al caso Sardegna, con la riconosciuta forza del suo **rapporto tra paesaggi a dominante naturale e paesaggi insediativi**, quella della Convenzione europea del Paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, che lo designa come "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".

3. In questo senso, il progetto del paesaggio costituisce un fondamentale campo d'applicazione, sia per la crescente rilevanza che le politiche ambientali hanno oggi nel nostro come in altri paesi, sia perché investe la territorialità, cioè le forme e le modalità nelle quali si stabilisce e si rende concreto il **patto tra società e spazio**.

4. La **territorialità** a tale scopo deve innanzitutto essere vista e concepita **come spazio vissuto**, nella consapevolezza che nello spazio fisico i soggetti, individuali e collettivi, ritagliano e riconoscono dei *luoghi*, cioè delle porzioni che costituiscono gli ambienti in cui le loro esperienze si presentano e si consolidano, rispecchiando il senso che essi attribuiscono loro.

5. Il riconoscimento dei mondi percettivi degli abitanti non implica il riconoscimento di un valore di per sé, ma richiama la necessità di un **processo di confronto dialettico** rispetto agli obiettivi di "ricostruzione" di un territorio, un processo che è fertile se **non** si riduce ad una **semplice ricognizione di mondi già dati**, ma se impegna gli abitanti su un **progetto di conservazione e di ricostruzione di un territorio**, di ritrovamento e riscoperta dei luoghi smarriti.

6. Il termine "ricostruire" ha in sé, infatti, una forte connotazione progettuale, che libera la pianificazione paesaggistica da un carattere vincolistico per muovere verso un'assunzione di responsabilità rispetto alla crisi del territorio regionale. In questa prospettiva la progettualità consolida la sua legittimazione sociale se interferisce sulle logiche di fondo che presiedono alle grandi crisi che investono il territorio regionale. Il compito del progetto non è perciò di constatare e rappresentare la crisi, ma tentare di porvi rimedio, costituirsi come un'azione di interferenza.

7. “Ricostruire” è un termine più denso e fertile rispetto a “costruire”, perché se “costruire” significa collaborare con la terra, imprimere il segno dell’uomo su un paesaggio che ne risulterà modificato per sempre. “Ricostruire” è una parola che comprende questi significati, ma anche quello di **“collaborare con il tempo nel suo aspetto di <passato>, coglierne lo spirito o modificarlo, protenderlo, quasi, verso un lungo avvenire; significa scoprire sotto le pietre il segreto delle sorgenti”** (M. Yourcenaur, *Memorie di Adriano*).

8. L’approccio al paesaggio assunto dalle Linee guida comprende cinque concetti fondamentali che, interdipendenti l’uno dall’altro, costituiscono altrettante implicazioni nel progetto di pianificazione, nella scelta delle strategie, degli obiettivi, dei metodi e degli strumenti: il paesaggio come processo, il paesaggio come cultura e identità, il paesaggio come opportunità di sviluppo sostenibile, il paesaggio come partecipazione.

1.2 Paesaggio, dinamicità e processo evolutivo

1. Il paesaggio è una **realtà dinamica**, che vive un processo di formazione e trasformazione continua, e al cui interno si sovrappongono e si intrecciano fenomeni complessi. Esso può assumere, come in Sardegna, un forte carattere di naturalità, tanto da costituire il dato fondativo e quasi costitutivo della cultura identitaria delle singole collettività insediate. Il paesaggio 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.

2. Se ci si pone in questa angolazione, la riflessione sul paesaggio esce dai limiti della concezione strettamente estetizzante o di quella puramente eco-scientifica, per giungere a una visione di sintesi più complessa, che affronta la **ricchezza della diversità e della dinamicità** anche conflittuale del paesaggio.

3. Dati i caratteri di mobilità e processualità del paesaggio, l’azione di tutela e valorizzazione deve essere riorientata per portarla a includere sia le **misure di salvaguardia**, sia la gestione dei **processi di trasformazione** fino alla previsione della **progettazione di nuovi paesaggi** contemporanei di qualità.

1.3 Paesaggio, cultura e identità

1. Il paesaggio costituisce l’elemento caratterizzante della cultura di una comunità, ne connota profondamente l’identità e al tempo stesso è da questa connotato. La stessa Convenzione Europea del Paesaggio, nei provvedimenti generali, impegna le amministrazioni “a riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”.

2. Se il paesaggio è insieme **prodotto e produttore di identità**, in Sardegna tale carattere assume particolare evidenza. In questa prospettiva, la pianificazione paesaggistica, insieme alle politiche di governo del territorio e dello sviluppo sostenibile, deve allora muovere da una riflessione sull’identità in quanto valore condiviso, da preservare, arricchire e rielaborare costantemente.

3. L’idea di identità da assumere quale base della pianificazione paesaggistica deve essere in grado di **coniugare la conservazione con l’innovazione, la tutela con la ricostruzione**. Un’identità non statica né esclusivamente rivolta al passato, quindi; un’identità modellata e rimodellata continuamente nel confronto con la contemporaneità, che faccia delle **peculiarità del**

nostro paesaggio, plasmato dalla storia e dalla cultura delle comunità locali, il **valore aggiunto delle preziose risorse naturali e ambientali**.

1.4 Paesaggio e governo del territorio

1. Il **paesaggio**, come “**elemento chiave del benessere individuale e sociale**”, deve rappresentare dunque:

- il primo significativo **riferimento delle politiche di governo del territorio** e il suo strumento progettuale;
- un **impegno per le amministrazioni** a definire le strategie, gli orientamenti e le misure specifiche per la sua salvaguardia, gestione e pianificazione.

La stessa Convenzione europea del Paesaggio indica esplicitamente la necessità di integrare il paesaggio nell'insieme delle politiche di pianificazione del territorio, in quelle urbanistiche e in quelle culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche, in tutte le altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. Emerge così il ruolo del **paesaggio** come **fattore di sviluppo locale** delle varie comunità e come **risorsa competitiva**.

2. La Convenzione suggerisce per queste ragioni a tutte le istanze istituzionali preposte alla pianificazione del territorio la predisposizione di "misure specifiche" volte alla **sensibilizzazione, formazione, educazione, identificazione e valutazione dei paesaggi**. Al contempo, sottolinea l'esigenza di stabilire **obiettivi di qualità paesaggistica condivisi dalle popolazioni locali**.

Tale orientamento è stato accolto il 19 aprile del 2001 dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano che ha indirizzato la pianificazione paesaggistica delle regioni italiane al rispetto dei principi della Convenzione stessa.

Con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio anche lo Stato italiano ha recepito in una propria definizione di paesaggio la Convenzione europea. L'art. 131 lo indica come “parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”. L'art. 135 stabilisce che siano le Regioni ad assicurare che il paesaggio sia adeguatamente tutelato e valorizzato, sottoponendo a specifica normativa d'uso il territorio, attraverso la redazione di piani paesaggistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale.

3. In sintesi, in questa prospettiva, il paesaggio si caratterizza come:

- elemento di unitarietà di un territorio;
- processo in formazione continua;
- struttura relazionale all'interno della quale interagiscono fenomeni complessi.

La pianificazione deve perciò tendere a coniugare l'attenzione per l'unitarietà del patrimonio territoriale con quella per le differenze e le specificità che essa include.

1.5 Paesaggio e sviluppo sostenibile

1. L'intervento sul paesaggio in questa luce rappresenta insieme sia un forte strumento di azione progettuale, tanto nel senso della trasformazione condivisa che nella salvaguardia attiva, sia un'opportunità per la realizzazione dello sviluppo sostenibile. Quest'ultimo concetto, ormai costantemente presente in tutta l'elaborazione di documenti e norme in ambito internazionale e nazionale, a partire dalla sua enunciazione nel "Rapporto Brundtland" (Tokio 1987 – Rio de Janeiro 1992) muove dalla considerazione che “**la protezione non va più considerata un limite allo**

sviluppo economico e sociale, ma deve essere vista come un suo presupposto fondamentale". Uno **sviluppo**, quindi, **basato su regole**, principi e meccanismi del tutto diversi rispetto allo sviluppo dissipatore di risorse limitate e irriproducibili.

2. La base dell'attività di pianificazione della Regione, come previsto dallo stesso Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è l'**individuazione** dei differenti **ambiti territoriali**, da quelli di **elevato pregio paesaggistico fino a quelli compromessi o degradati**. All'interno di tali ambiti vengono disciplinate le trasformazioni compatibili, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile: un **equilibrio tra** esigenze di **tutela ambientale e sviluppo economico** che consenta da una parte di **soddisfare i bisogni delle persone** senza compromettere la capacità **delle future generazioni** di soddisfare i loro bisogni, dall'altra di **generare reddito anche nell'immediato**.

3. Gli interventi di pianificazione e di assetto del territorio, compreso il Piano Paesaggistico Regionale, devono perciò assicurare, compatibilmente con la capacità di **mantenere** costanti nel tempo **qualità e riproducibilità delle risorse naturali** e di **preservare** le **diversità biologiche**, e ricomprendere in ambito economico, sociale, culturale e istituzionale alcune capacità:

- sul terreno economico, capacità di **generare, in modo duraturo, reddito e lavoro** per il sostentamento della popolazione, assicurando che questo avvenga con un uso razionale ed efficiente delle risorse, impegnandosi per la riduzione dell'impiego di quelle non rinnovabili;

- sul terreno sociale, capacità di **garantire** condizioni di **benessere umano ed accesso alle opportunità** (sicurezza, salute, istruzione, ma anche divertimento, serenità e socialità), **distribuite in modo equo** tra strati sociali, età e generi, centri e periferie ed in particolare tra le comunità attuali e quelle future;

- sul terreno culturale, capacità di **valorizzare il "sistema delle differenze"** nell'interazione tra comunità e paesaggi;

- sul terreno istituzionale, capacità di **assicurare** condizioni di **stabilità, democrazia, partecipazione**, informazione, formazione e giustizia.

1.6 Paesaggio e partecipazione

1. Il **paesaggio percepito** deve infatti essere un **paesaggio partecipato** e, quindi, condiviso. Un progetto di paesaggio partecipato comporta comunicazione, socializzazione dei problemi e delle soluzioni, comporta trasparenza nel processo decisionale e contribuisce in questo modo a far diventare il paesaggio come patrimonio comune e come patrimonio costitutivo di un'identità collettiva.

2. Il processo di pianificazione, in tutte le fasi e nella sua gestione in itinere, deve ricercare forme di coinvolgimento dei vari livelli istituzionali e amministrativi interessati, come delle comunità locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi e dei singoli cittadini.

3. Questo approccio si orienta a favore di un'**apertura al dialogo** e, come suggerito dalla Convenzione europea del Paesaggio, sollecita un impegno comune "ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione". In questo senso una nuova cultura della progettualità territoriale regionale deve legarsi alla capacità di generare nuovi modi di organizzazione e una più forte coesione sociale.

4. Una **politica del paesaggio** che incorpori la territorialità è dunque una politica di progettazione e gestione **non soltanto** dello **spazio fisico**, **ma dell'ambiente sociale** nella sua accezione più ampia. Esiste, infatti, un legame inscindibile tra organizzazioni sociali e territorio, in grado di favorire il senso di orientamento e di identificazione di coloro che vi vivono.

5. Oggi una delle questioni più urgenti da affrontare sul piano politico è proprio quella del progressivo venir meno del **senso di appartenenza a una comunità** e della capacità di identificarsi con essa, cioè dei presupposti che danno al tessuto sociale quel minimo di compattezza e di stabilità di cui ha bisogno. Ci sono città e paesi che hanno perso, in tutto o in parte, il senso della loro evoluzione, della continuità della loro storia.

6. Occorre quindi **recuperare un'appartenenza interpretativa e critica**, che sappia mettere in discussione la situazione di fatto e non tenti di imporre trasformazioni arbitrarie, perché sa di dover concepire ogni mutamento nel quadro delle possibilità essenziali del luogo, sa di dover fare i conti con la fondamentale storicità dei luoghi e delle società locali.

2. OBIETTIVI

2.1 Linee strategiche

1. La nuova fase della pianificazione paesaggistica regionale si è avviata sulla spinta di una forte emergenza, legata certamente alla crisi (prima e più ancora che all'annullamento ed al conseguente vuoto normativo) dei piani precedentemente in vigore, ma soprattutto alla ben più grave crisi del rapporto comunità-territorio della Sardegna. Tutto questo ha messo fortemente a rischio i comparti sensibili del patrimonio territoriale regionale, primo fra tutti quello costiero e, più ancora, ha bloccato la possibilità di veder avanzare un **"modello di sviluppo" innovativo** fondato su **un nuovo patto tra comunità e ambiente**. E' proprio questo che il nuovo Piano Paesaggistico Regionale mette in gioco: il paesaggio della Sardegna come identità del territorio regionale.

2. Si assume quindi come obiettivo fondamentale del Piano di mettere il paesaggio a riferimento di una nuova idea di Sardegna, di una nuova rinascita fondata appunto sull'identità del territorio. In questo senso, ambiente e storia costituiscono il punto di forza del nuovo modello di sviluppo. Coerentemente con questo presupposto, il PPR sarà formulato sulla base di **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 sul Paesaggio, che "...concerne sia i paesaggi che possono esser considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati. ".

2.2 Obiettivi e missioni della pianificazione

1. A fronte di queste linee strategiche, il Piano Paesaggistico si articolerà secondo alcuni **momenti operativi integrati**:

- un grande **progetto di conoscenza dei paesaggi della Sardegna** come luogo privilegiato dell'interazione tra comunità e ambiente, tra storia e natura, che costituisca anche un decisivo elemento di **trasparenza** della società regionale rispetto alle sue scelte strategiche;
- la **costruzione di un percorso di condivisione con le comunità** che passi, ad esempio, attraverso **laboratori locali per la gestione di conferenze d'area** o comunque di strutture permanenti di confronto tra le progettualità locali e il livello di elaborazione regionale;
- la **costruzione preliminare dei necessari scenari strategici**, a partire dal riconoscimento dei valori condivisi e dei caratteri strutturali del paesaggio regionale;
- il **governo in forma sostenibile 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 perseguano:
 - alta qualità ambientale, sociale, economica, come valori in sé, come indicatori di benessere e nel contempo come condizioni per competere nei mercati globali;
 - mantenimento e rafforzamento dell'identità della regione come sistema (la storia, la cultura, il paesaggio, le produzioni, ecc.) e della sua coesione sociale.

2. La **pianificazione** va intesa **come** strumento di governo **dell'insieme dei processi territoriali** che non si governano esclusivamente con la pianificazione paesaggistica. Questa rappresenta, infatti, il primo tassello, il piano quadro e il **documento di indirizzo regionale di un più vasto sistema di pianificazione**, destinato a crescere nel tempo e le cui **missioni** fondamentali sono:

- **porre in evidenza i sistemi dei valori condivisi** riconoscendo i caratteri strutturali del territorio;
- **orientare strategicamente la pluralità delle scelte** dei soggetti;
- **regolare con certezza e semplicità i processi** tenendo conto contemporaneamente della complessità e dell'unitarietà con le differenze e la specificità;
- **coniugare** la considerazione speciale per il **paesaggio con l'esigenza di integrazione delle politiche**, degli approcci e delle misure di governo del territorio.

3. Nella ridefinizione delle missioni dell'intera pianificazione regionale l'ambiente, il paesaggio e l'identità sono temi trasversali, principi informativi, invarianti strategiche. Nel Piano Paesaggistico Regionale, **più che la norma vincolistica** che assume efficacia solo nei confronti della conservazione, dovranno emergere maggiormente le **prescrizioni** e gli **indirizzi** che generano comportamenti virtuosi da coltivare nel tempo, nei rapporti attivi con le altre istituzioni e con la società.

Occorre, quindi, introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nei diversi livelli di pianificazione del territorio e negli atti della programmazione regionale e locale, promuovendo, nel contempo, un processo dialettico e integrato tra i diversi attori, in coerenza con le rispettive competenze e con gli indirizzi di tutela delineati nel PPR.

3. PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE E PARTECIPAZIONE

3.1 Pianificazione e turismo sostenibile

1. Altro tassello fondamentale della pianificazione è rappresentato dall'importanza e dal valore economico, in rapporto al turismo, delle paesaggio e delle risorse ambientali e culturali.

Nella società contemporanea e nel mercato internazionale è in rapida espansione **il ruolo del turismo** e delle attività a questo correlate, un'espansione che si profila come elemento caratterizzante del nostro tempo e **tra i principali fenomeni economici e sociali** a livello globale. I dati statistici sottolineano l'allargamento sociale del consumo turistico, dovuto a fattori distinti, quali:

- i maggiori livelli di istruzione, di cultura e di informazione oggi a disposizione del turista,
- il cambiamento demografico e il maggiore invecchiamento della popolazione,
- la disponibilità di più alti redditi e di maggior tempo libero,
- le profonde innovazioni delle infrastrutture della comunicazione e il generale processo tecnologico.

2. Questi fattori comportano profonde trasformazioni e determinano prioritariamente:

- a) un costante **accrescimento**, in termini di quantità e di qualità, **della domanda turistica** di viaggio e di soggiorno dei non residenti;
- b) una costante crescita della **“disponibilità a pagare” per i beni di alta qualità ambientale**;
- c) una dinamica di sistema, caratterizzata da una **forte concorrenza** e da un mercato sempre più competitivo.

2. Nelle politiche pubbliche e istituzionali di sviluppo economico e produttivo e di pianificazione del territorio, **la prospettiva turistica**, soprattutto in aree e regioni in ritardo di sviluppo, economicamente svantaggiate, costituisce **una fondamentale opportunità di crescita economica e occupazionale**, di valorizzazione e differenziazione del locale, di progressivo ottenimento per le comunità di più alti redditi, di maggiore benessere e coesione sociale. Le regioni come la Sardegna, ricche di risorse o ecosistemi naturali e di un patrimonio di antica e significativa memoria storica e culturale, sono quelle a più alta vocazione turistica, quelle verso cui, presumibilmente, si dirigerà una significativa e crescente domanda di consumo.

3. La **sostenibilità del turismo** riguarda ogni possibile attività di sviluppo, gestione, valorizzazione e crescita dell'attività turistica che rispetti e preservi, nella **prospettiva di più lunga durata**, le risorse naturali e culturali, economiche e sociali, garantendone la capacità di uso anche alle generazioni a venire. L'**alta qualità della risorsa e dell'offerta** sono elementi essenziali di **competitività del settore**. Sostenibilità nello sviluppo turistico significa dare avvio a **modelli economicamente convenienti e durevoli, eticamente e socialmente equi** rispetto alle comunità locali: l'investimento in termini di turismo sostenibile diventa un indice di riferimento e un test di fidejussione delle politiche programmatiche di una regione, oltre a trasformarsi in elemento trainante di sostenibilità del più complessivo sviluppo economico e produttivo, di assetto e pianificazione del paesaggio e del territorio.

4. In contesti locali e regionali come la Sardegna, nella verifica della convenienza economica di modelli orientati al turismo di risorsa naturale occorre **valutare lo stretto rapporto tra la quantità della risorsa consumata e la qualità dell'offerta** che implica la necessità di un utilizzo prudente e conservativo del bene (sostenibilità ambientale rispetto alla loro riproducibilità e auto conservazione).

Ad una crescita dell'offerta non coordinata e non controllata corrisponde, infatti, la **perdita di qualità** del bene offerto e, pertanto, una **diminuzione del relativo valore e prezzo**. Nel mercato, la qualità ambientale del bene e del prodotto turistico è quanto concretamente lo connota e lo caratterizza: una sua diminuzione può tradursi in danno economico per questa e per le future generazioni. Il **mantenimento di qualità costanti del bene** nel tempo garantisce, invece, la crescita del prezzo nel mercato (sostenibilità economica, prezzi crescenti rispetto a qualità costanti).

5. E' quindi economicamente sostenibile il modello di sviluppo turistico che consente, attraverso un **utilizzo conservativo e durevole della risorsa naturale, di realizzare anche nel futuro almeno lo stesso reddito che crea nel presente**. Esistono alcune fondamentali precondizioni, culturali e sociali, quali la maggiore consapevolezza e crescita culturale, il più alto livello di istruzione e formazione e più alti redditi, che orientano favorevolmente a credere che in prospettiva i consumatori sceglieranno destinazioni e prodotti turistici di alta qualità ambientale. I beni di turismo di risorsa naturale vengono definiti, alla stregua di altri, beni di lusso e verso tali beni si dirige una parte significativa del reddito, più il reddito cresce e maggiore diventa la spesa dei consumatori per tali beni.

Bisogna anche riconoscere che offerte e beni turistici di qualità inferiore, e a minore costo, oggi richiamano, e per ovvii motivi, una percentuale di mercato sicuramente più estesa, e che la prospettiva di immediata resa condiziona negativamente molti operatori, più propensi a cimentarsi in direzione della qualità inferiore, con il rischio tuttavia di compromettere la qualità complessiva del prodotto turistico regionale.

Nonostante la vivacità e lo spessore del dibattito, il tema della sostenibilità rimane ancora fortemente circoscritto tra gli addetti ai lavori. Anche in questo campo si rivela indispensabile promuovere sensibilizzazione e confronto, responsabilità, condivisione e crescita comune.

3.2 Partecipazione

1. La predisposizione del PPR si struttura in senso aperto, evolvendo in un rapporto di reciproco scambio, di informazioni e di condivisione dei processi di trasformazione e sviluppo, con la pianificazione degli altri livelli amministrativi, provinciale e comunale.

La partecipazione al processo di pianificazione viene promossa attraverso forme di coinvolgimento sia delle istituzioni (**democrazia indiretta**) che dei cittadini e delle comunità (**democrazia diretta**).

3.2.1 Partecipazione delle comunità e comunicazione

1. Per valorizzare gli spazi della percezione, della cultura ed identità sottesi ad ogni specifico paesaggio della Sardegna e per promuovere il senso di appartenenza ai luoghi non si può prescindere dal **coinvolgimento delle persone e delle comunità**.

2. Tale coinvolgimento può essere realizzato, oltre che con confronti e dibattiti pubblici, con la sperimentazione di altri strumenti di partecipazione, quali :

- **progetti pilota** per paesaggi di zone o aree specifiche con il coinvolgimento delle popolazioni locali, i quali possono rappresentare esperienze di pianificazione applicative e concrete anche con lo scopo di orientare le politiche di conservazione della natura e di tutela del paesaggio, spostando l'attenzione dalle misure di vincolo a progetti d'intervento per lo sviluppo locale;
- partecipazione diretta con metodologie analoghe al modello dei **piani d'azione locale** indicati dall'Agenda 21 della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), Rio de Janeiro giugno 1992;

- **premialità** per i i progetti locali che meglio rispondano ai principi del Piano in via di predisposizione (Convenzione europea del Paesaggio, art. 11);
- altre **iniziative volte a sensibilizzare l'opinione pubblica** sulla valorizzazione del paesaggio e la tutela delle bellezze artistiche e ambientali della Sardegna (sull'esempio del censimento de *I Luoghi del Cuore* promosso dal FAI - Fondo per l'Ambiente Italiano).

3. A tal fine risulta strategica la diffusione delle informazioni sulla predisposizione del PPR e di tutti gli atti di pianificazione sia attraverso il **sito Web regionale** e un **Forum pubblico sul paesaggio** della Sardegna sia attraverso ogni altra forma di pubblicità e comunicazione.

3.2.2 Concertazione istituzionale

1. Con il fine di garantire una tutela ampia e nel rispetto dei ruoli istituzionali delle specifiche competenze, la Regione Sardegna promuove **intese** e confronti **con lo Stato e le amministrazioni locali**.

2. Strumenti per la realizzazione di confronto, raccordo e intese in questo ambito sono:

- a) **intesa istituzionale** tra Regione Sardegna e Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi (art. 143 e 132 del D.Lgs 42/2004);
- b) istituzione delle **Commissioni provinciali per il paesaggio** (art. 137 del D.Lgs 42/2004) cui è demandata la formulazione di proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici anche attraverso l'audizione dei sindaci dei comuni interessati o consultazione di esperti;
- c) istituzione dell' Osservatorio della pianificazione urbanistica e qualità del paesaggio (art. 2 comma 5 della L. R. n. 8/2004); l'Osservatorio si articolerà in una sezione per la pianificazione urbanistica ed una per la qualità del paesaggio coincidente con **l'Osservatorio regionale del paesaggio** previsto dall'art. 132, comma del D.Lgs n. 42/2004 e il cui scopo è di promuovere a livello regionale e in raccordo con l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, studi e analisi per la formulazione di proposte delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio (metodologie di valutazione dei valori paesistici, adozione di parametri e obiettivi di qualità paesistica, orientamenti sulle politiche di riqualificazione paesistica di ambienti degradati, identificazione dei paesaggi a rischio, valutazione delle dinamiche di modificazione del paesaggio e loro monitoraggio dei grandi interventi di trasformazione del territorio, elaborazione di rapporti sullo stato delle politiche per il paesaggio, ecc.)
- d) **consultazioni mediante Istruttoria Pubblica** ai sensi dell'articolo 18 della Legge Regionale n. 40/1990;
- e) **conferenze di pianificazione** convocate e gestite con le modalità delle conferenze di servizi (art. 14 della L. 241/1990 così come modificata dalla L. 340/2000 e dalla L. 15/2005) tra l'Amministrazione Regionale, le Amministrazioni provinciali, comunali, statali e le altre Amministrazioni pubbliche interessate al processo di piano;
- f) intese a livello locale tra la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Sardegna e l'Assessorato Regionale della Pubblica Istruzione per la messa a punto di iniziative di studio e di ricerca tendenti a comuni percorsi in materia di pianificazione paesaggistica con

particolare attenzione alle peculiarità, tradizioni e saperi del patrimonio della Sardegna (paesaggi rurali, minerari, architetture e materiali tradizionali, ecc).

3.2.3 Confronto con università, associazioni, altre regioni ed esperienze

1. Per promuovere ulteriori scambi di esperienze, conoscenze ed informazioni con settori sensibili del territorio regionale su tematiche generali inerenti il paesaggio e la pianificazione si intendono, inoltre, attivare studi e analisi con le **Università sarde e le associazioni professionali del settore**. Nondimeno rappresentano un utile confronto gli stimoli offerti da tutti i soggetti interessati e delle **associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi** (individuate ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/1986).

2. Una ulteriore preziosa opportunità per arricchire il lavoro di predisposizione del PPR è rappresentata dall'esperienza realizzata da **altre regioni italiane ed europee** che hanno portato a compimento la pianificazione secondo i valori guida in premessa indicati e che ricalcano la visione del paesaggio delineata dalla Convenzione europea del Paesaggio. A tal fine si intendono promuovere occasioni di confronto e di scambio, **seminari, workshop, tavole rotonde**.

4. II PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

4.1 Prospettive

1. Le trasformazioni intervenute negli ultimi cinquanta anni sul territorio regionale non sono state assecondate da un'uguale capacità di prevederne gli effetti irreversibili e le alterazioni ricadenti sull'ambiente e sul paesaggio. La crescita economica senza una complessiva pianificazione e senza tutele ha provocato una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, un indebolimento della qualità e quantità delle risorse ambientali.

2. La sostenibilità impone di individuare e garantire un percorso di evoluzione condivisa di tre sistemi: quello economico, quello storico-culturale e quello ambientale, che rappresentano nel loro insieme il complesso delle risorse, delle azioni e delle relazioni territoriali sulle quali costruire e rilanciare un nuovo modello di sviluppo della Sardegna. Al livello più generale, la sostenibilità si coniuga con alcuni requisiti consolidati nelle politiche di programmazione comunitaria quali il **principio di precauzione**, che impone cautela nelle decisioni pubbliche, ed il **principio di valutazione ed efficienza** nell'uso delle risorse, con particolare attenzione al consumo indebito di territorio .

3. Nelle scelte della pianificazione, la sostenibilità si declina in forma più articolata:

- richiede l'assunzione della valenza ambientale, paesaggistica ed identitaria (oltre che quella funzionale) in ogni assetto di programmazione urbanistico-territoriale, esistente o previsto, con particolare attenzione per l'impatto delle reti infrastrutturali;
- suggerisce la valorizzazione della sinergia tra gli aspetti naturali e quelli storico-culturali del paesaggio, anche e soprattutto ai fini di un coerente sviluppo locale;
- impone una rilettura del ruolo delle aree non insediate con la massima attenzione al contenimento dei confini dell'urbanizzato, alla delimitazione e localizzazione delle aree a destinazione produttiva, sia industriali che agricole, superando ove possibile, connessioni consolidate e forme di zonizzazione che irrigidiscono la gestione del territorio.

4. Al livello del sistema di *governance*, si rende necessario realizzare adeguati strumenti per la gestione del territorio, quali:

- nuove forme di elaborazione dei progetti di sviluppo locale con la promozione e sperimentazione di diverse forme di partecipazione;
- piani direttivi e strategici, per decisioni a carattere settoriale o intersettoriale, che utilizzino il Piano Paesaggistico Regionale come strumento per verificare gli effetti e le ricadute aventi rilevante impatto sul territorio (trasporti, turismo, ambiente, energia) ;
- procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), da incorporare ai programmi territoriali e ai grandi progetti integrati dei singoli ambiti territoriali o di settore.

5. Il Piano Paesaggistico Regionale deve dunque contribuire ad una inversione di tendenza rispetto al passato, per arrestare le trasformazioni dagli esiti irreversibili e avviare dei processi positivi con l'applicazione di buone regole ai fini di una ricostruzione del paesaggio sardo e di un migliore riequilibrio territoriale.

4.2 Procedure

1. I principali esiti procedurali e progettuali del Piano Paesaggistico Regionale sono:

- conoscenza dei caratteri costitutivi dei paesaggi della Sardegna nell'intreccio delle componenti culturali, naturalistiche, architettoniche, antropiche;
- definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica;
- individuazione di aree da sottoporre a specifica disciplina di tutela;
- adeguamento normativo al D.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42;
- predisposizione di materiali di supporto al PPR quali: direttive, linee guida, manuali operativi, criteri e indirizzi per la tutela e valorizzazione paesaggistica della Sardegna, e in particolare Direttive per i Centri Storici, per la valorizzazione dei beni culturali; per la valorizzazione dei beni ambientali; per le aree minerarie dismesse; per i caratteri qualitativi e cromatici dei sistemi insediativi; adeguamento delle Direttive delle zone agricole;
- indicazioni operative volte ad un corretto inserimento nel paesaggio di alcuni interventi specifici;
- linee guida e criteri per la valutazione e il monitoraggio della sostenibilità paesaggistica ed economica degli interventi.

2. A margine di questo compendio di indirizzi andrà, inoltre, definita una disciplina per la formazione dei nuovi piani urbanistici e la revisione di quelli esistenti in linea e coerenza con i principi del presente documento. Parallelamente al processo di formazione della Pianificazione paesaggistica, è indispensabile dotare la Sardegna di una nuova e moderna legge urbanistica, che ridefinisca i presupposti stessi, le procedure e i modi del "patto" tra la comunità regionale e il suo territorio e costituisca un "testo unico" ampio ed articolato. Altro adempimento sarà l'adeguamento degli oneri concessori che, adottati col D.A. 31.01.78, n.70/U, appaiono oggi di entità irrilevante, soprattutto se rapportati all'aumento di valore degli immobili ed al diminuito potere d'acquisto. L'urgenza dell'adeguamento, reso obbligatorio dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 360, è particolarmente

sentita dato che l'irrilevanza degli introiti comunali derivanti dal rilascio delle concessioni edilizie non consente la realizzazione delle infrastrutture e crea una grave sperequazione tra le aree già urbanizzate a spese pubbliche e quelle di nuova espansione, per le quali il privato deve sostenere per intero i costi urbanizzativi.

3. Alla luce di tutto quanto richiamato nei capitoli precedenti, la formazione del Piano Paesaggistico Regionale si configura necessariamente come un processo aperto di costruzione sociale e di collaborazione interistituzionale, di rilevante impegno politico-culturale e, perciò, di durata pluriennale.

Rispetto a tale processo, occorre predisporre entro il 2005 un duplice prodotto:

- A) lo **Schema direttore** del Piano Paesaggistico Regionale, esteso a tutto il territorio;
- B) il **Piano paesaggistico della fascia costiera**, che, coerente con lo Schema direttore e relativo a tutta la fascia oggetto del provvedimento di salvaguardia assunto dal Consiglio regionale, rappresenterà la prima tappa della pianificazione.

4.2.1 Schema direttore

1. Lo **Schema direttore** deve avere natura non rituale e non normativa. Rappresenta lo "schema concettuale" che funge da orientamento per lo sviluppo successivo PPR, da quadro di riferimento per assicurare la coerenza del Piano paesaggistico della fascia costiera con il modello di sviluppo prescelto e per impostare i rapporti con gli altri piani provinciali, locali e speciali e, non ultimo, da base su cui sviluppare la comunicazione e i processi di partecipazione.

2. I **contenuti essenziali** dello Schema direttore comprendono:

- il quadro istituzionale, politico e culturale in cui si colloca il PPR,
- l'interpretazione strutturale del territorio regionale (sintesi ricognitiva interdisciplinare degli aspetti chiave da cui il PPR non può prescindere);
- gli obiettivi di qualità paesistica e i problemi e le criticità da affrontare per perseguirli,
- gli scenari di contesto (socioeconomico, ambientale e territoriale), nei quali il PPR dovrà situare le proprie scelte;
- il quadro delle strategie da attuare con il PPR e con i piani, i programmi e le azioni dei diversi soggetti coinvolti, nonché i progetti strategici e le "buone pratiche" idonei ad attuarle;
- i sistemi di *governance* ed i criteri valutativi con cui sviluppare i processi attuativi.

Questo documento, dichiaratamente privo di valore normativo, sarà corredato da immagini, carte e analisi, utili ai fini comunicativi, e da eventuali approfondimenti conoscitivi su specifiche tematiche, ritenuti utili per la miglior comprensione dei contenuti e che potranno prendere la forma di allegati.

3. Per quanto riguarda la **procedura di pianificazione** lo Schema direttore descriverà tre grandi aree di intervento, destinando a ciascuna di esse elementi descrittivi, di indirizzo e di progetto:

- A) aree di conservazione
- B) aree di ricostruzione
- C) aree di trasformazione.

4. **Le aree di conservazione** indicheranno gli spazi sottratti integralmente all'intervento di trasformazione, ad eccezione di quello limitato alla adeguata valorizzazione o fruizione del contesto territoriale. Saranno le risultanza e la sintesi di una serie di mosaici e tematismi vincolistici di natura ambientale, monumentale, storica, culturale, archeologica, ecc..

5. **Le aree di ricostruzione** si articoleranno in due ambiti distinti:

- **ambiti da armonizzare** che ricomprendono, secondo gli esiti della ricognizione territoriale propedeutica alla redazione del Piano, tutti gli ambiti a basso livello di compromissione o degrado per i quali sarà necessario predisporre nei Piani operativi specifici, le azioni da

adottarsi per un loro completamento funzionale ai contesti ambientali o alla dotazione delle necessarie infrastrutture e servizi;

- **ambiti da ristrutturare**, contraddistinti da un alto livello di degrado o compromissione non solo di tipo ambientale e paesaggistico ma anche insediativo; i Piani operativi, in questo caso, prevederanno le regole e le azioni necessarie per il superamento delle criticità paesaggistiche o insediative, attraverso piani di intervento monitorati e programmati nel tempo.

6. **Le aree di trasformazione** indicheranno le zone che, sulla base dei vincoli, delle destinazioni e delle prescrizioni contenute nello Schema direttore, sono suscettibili di trasformazione o intervento sia pubblico che privato. Per esse potranno essere attivate procedure concorsuali di idee o progetto volte all'ottimizzazione dei valori paesaggistici nel contesto di intervento; il Piano operativo, in questo caso, regolerà entro una regia regionale, le forme concertative e di partecipazione delle autonomie locali interessate e prescriverà tutti i livelli necessari di analisi, di contabilità ambientale, di compensazione e di cronogramma, utili a determinare scelte che siano di valorizzazione ambientale, paesaggistica ed economica dei luoghi.

4.2.2 Piano paesaggistico della fascia costiera

1. Il Piano paesaggistico della fascia costiera, per forma e contenuti, farà riferimento a quanto previsto per i piani paesaggistici dal D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

Ciò premesso, dovrà prevedere:

- coerenza con lo Schema direttore, soprattutto per quanto attiene il rispetto dei caratteri strutturali e delle strategie;
- definizione normativa, sulla base di riscontri analitici adeguati, della fascia costiera da disciplinare (che in linea di principio potrà assumere larghezza anche notevolmente maggiore o minore di 2000 m.);
- verifica dell'opportunità di estendere particolari misure di disciplina (allo scopo ad es. di salvaguardare importanti connessioni ecologiche o paesistiche) ad ambiti esterni alla fascia suddetta, terrestri o marini.

2. La disciplina della fascia costiera sarà assicurata sia direttamente dal Piano paesaggistico della fascia costiera, sia da altri strumenti (quali in primo luogo i piani urbanistici comunali, i piani dei parchi od altri piani speciali) nel rispetto degli indirizzi e delle direttive dello stesso Piano, evitando comunque che possano determinarsi situazioni di vacanza normativa.

3. La pianificazione della fascia costiera sarà riportata su carte di scala variabile a seconda della natura dei luoghi, della complessità degli interessi da comporre, delle forme di protezione da assicurare (dall'intangibilità assoluta alle cure manutentive, alla gestione dei processi in atto, al recupero e alla riqualificazione, alla vera e propria ricostruzione) e del ruolo attribuito agli altri strumenti di disciplina.

4. Il Piano paesaggistico della fascia costiera è parte del processo di costruzione dell'intera pianificazione che dovrà proseguire fino alla completa e definitiva stesura del piano paesaggistico di tutta la regione.

