

L'urbanistica in Sardegna negli anni '80 e '90 del XX secolo

Di Gavino Santucci

Prosegue il nostro viaggio alla scoperta dei processi urbanistici ed edilizi che hanno attraversato l'isola a partire dal secondo dopoguerra e della legislazione urbanistica emanata dalla Regione Sardegna negli stessi anni.

In questo articolo analizzeremo gli ultimi due decenni del '900, contrassegnati in particolare dagli effetti del Decreto Galasso sull'organizzazione territoriale dell'isola e dall'emanazione della prima legge regionale in materia urbanistica, la n. 45 del 22 dicembre 1989.

Anche in questo lavoro avremo modo di analizzare le modalità attraverso cui si sono sviluppati i processi urbanistici ed edilizi in Sardegna, dedicando particolare attenzione al fenomeno dell'abusivismo edilizio e alla maggiore attenzione che il tema dell'ambiente assunse sia all'interno della classe dirigente sia tra la popolazione isolana.

Un capitolo a parte merita la descrizione e l'analisi dei Piani Paesistici, che nati in seguito al Decreto Galasso furono poi annullati dal Consiglio di Stato e dal Tar Sardegna tra il 1998 e il 2003.

L'articolo, come i precedenti, avrà inizio con una rapida riflessione sul contesto economico e sociale in cui questi processi urbanistici ed edilizi si inserirono.

Il contesto economico e sociale della Sardegna

Gli anni '80 e '90 in Sardegna furono contrassegnati dall'effettiva consapevolezza degli abitanti dell'isola sul mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di Rinascita. Gran parte dell'industria sarda entrò in una fase di forte recessione: secondo il censimento del 1991 gli addetti erano soltanto il 24,4%, che rappresentavano sia una diminuzione rispetto alla media italiana sia un numero inferiore rispetto al 46,1% degli appartenenti al settore del commercio e delle altre attività e al 29,1% dei lavoratori nella pubblica amministrazione e nelle istituzioni in generale, entrambi tradizionali rimedi alla disoccupazione¹. In particolare fu il settore chimico, precedentemente considerato il comparto dominante nell'isola, ad attraversare una gravissima crisi, contrassegnata da un forte ridimensionamento, dalla liquidazione dell'EFIM e dal taglio degli investimenti ENI ed ENEL. Allo stesso modo anche le industrie metallurgiche e tessili affrontarono gravi difficoltà economiche ed occupazionali².

Per provare a rispondere alle crescenti difficoltà del settore industriale il modello di sviluppo della Sardegna si incentrò sul sostegno alle piccole e medie imprese, sulla difesa delle miniere e sul supporto alla pastorizia e all'agricoltura, reparti in cui venivano individuate risorse interne da contrapporre alla crisi del settore chimico e delle altre risorse esterne. Nonostante ciò, l'allevamento non attraversò nessun processo di modernizzazione, le innovazioni nell'attività agricola tardavano ad affermarsi e le miniere non riuscirono a riprendersi. Soltanto le piccole e medie imprese, in particolare quelle appartenenti ai tradizionali settori del sughero e del granito e quelle prevalentemente rivolte alla produzione di beni di consumo come quelli agro-alimentari, mostrarono una notevole vivacità economica e produttiva³.

Fu in particolare il settore terziario ad avere un importante sviluppo occupazionale ed economico, grazie soprattutto alla concentrazione demografica nelle aree forti e alla creazione di differenti strutture in varie zone della Sardegna in cui erano precedentemente assenti: plessi scolastici, servizi sanitari, di gestione dell'acqua, delle foreste e dell'ambiente. L'accesso ai servizi da parte delle

¹ M. L. Gentileschi, S. Filippo Bondi, W. Paris, T. K. Kirova, *Sardegna, Enciclopedia Italiana - V Appendice (1994)*, pubblicato su Enciclopedia Italiana, https://www.treccani.it/enciclopedia/sardegna_res-18bfcf5b-87eb-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

famiglie risultò migliorato ovunque, sebbene ancora ampia era la distanza dalle regioni dell'Italia centro-settentrionale⁴.

Una delle attività maggiormente in crescita in Sardegna era quella turistica, divenuta il principale obiettivo delle politiche regionali di sviluppo attraverso il miglioramento dei trasporti, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, le politiche territoriali riguardanti in particolare le zone costiere. Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 il numero medio degli arrivi fu di 1.300.000 e le presenze nell'isola furono di circa 7 milioni. La crescita delle case per le vacanze raggiunse livelli molto alti, in particolare nella provincia di Sassari, che offriva, inoltre, il 47% dei posti-letto alberghieri ed extra-alberghieri dell'isola. L'attività turistica favorì un miglioramento dei collegamenti con l'Italia: il porto di Arbatax divenne uno scalo servito due volte alla settimana, apparvero i primi traghetti veloci e oltre agli aeroporti di Costa Smeralda e Cagliari-Elmas, collegati tutto l'anno con varie città europee, e a quello di Alghero-Fertilia, attivo soprattutto d'estate, si aggiunse sulla costa orientale il nuovo scalo di Tortolì, inizialmente servito solo da voli charter. Il settore turistico, come vedremo meglio nei prossimi paragrafi, influenzò notevolmente sia i processi urbanistici sia le decisioni politiche assunte dalle varie Giunte Regionali in questi anni⁵.

Concludendo, possiamo osservare come nel decennio compreso tra il 1981 e il 1991 l'occupazione registrò un aumento medio annuo dell'1,3%, grazie soprattutto al contributo dato dal settore terziario, che contrastava efficacemente la riduzione degli occupati nell'attività agricola (-0,7%) e nell'attività industriale (-0,4%)⁶. Nel 1987 il potere di acquisto per abitante si attestava in Sardegna al 74,8% della media delle regioni dell'Unione Europea. Molto forti le differenze tra le province sarde, ad esempio quelle di Nuoro e di Oristano si collocavano tra le ultime in Italia⁷. Il livello di disoccupazione, infine, raggiungeva in Sardegna il 26%⁸.

I processi urbanistici ed edilizi

L'alto livello di disoccupazione era tra le principali cause dei processi migratori ancora molto forti negli anni '80 e '90, in particolare verso le Regioni settentrionali e il Lazio. Notevolmente diminuita era l'emigrazione verso l'estero, mentre la mobilità interna si rivolgeva verso le città principali e le loro corone urbane⁹. Sebbene i trasporti interni all'isola fossero ancora poco sviluppati, permettevano un allargamento del pendolarismo per lavoro sui principali poli di occupazione, quello cagliaritano, olbiese e sassarese¹⁰. Dal punto di vista demografico, secondo il censimento del 1991 erano residenti in Sardegna 1.648.248 abitanti, il 3,4% in più rispetto al 1981. Il tasso demografico positivo era diretta conseguenza di una mortalità ancora bassa (7,9%), collegato ad una struttura per età relativamente giovane che contrastava efficacemente il calo del tasso di natalità (9,9%). In questo ventennio, però, significative furono le modifiche della distribuzione naturale della popolazione. Nei comuni costieri, ad esempio, abitava nel 1991 il 49% della popolazione sarda, una differenza

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ G. Balletto, *La questione urbanistica in Sardegna nei 50 anni di autonomia*, Cuec Editrice, Cagliari, 1998, cfr. pag.77.

⁷ M. L. Gentileschi, S. Filippo Bondi, W. Paris, T. K. Kirova, *Sardegna, Enciclopedia Italiana - V Appendice (1994)*, pubblicato su *Enciclopedia Italiana*, https://www.treccani.it/enciclopedia/sardegna_res-18bfcf5b-87eb-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

⁸ G. Balletto, *Op. Cit.*, cfr. pag.77.

⁹ Interessante l'analisi prodotta da Ginevra Balletto riguardante i processi migratori verso le principali città della Sardegna: "negli anni '60 e '70 la mobilità di tipo sociale era sostenuta soprattutto da ragioni economiche e, secondariamente, da motivazioni culturali: si emigrava per trovare lavoro ed un reddito che la campagna non era in grado di assicurare. A partire dagli anni '80, poi, la connessione urbanizzazione-industrializzazione si è notevolmente allentata, tanto che l'etica del lavoro ha perso buona parte della sua capacità di orientare, come il passato, i cambiamenti sociali. Attualmente, la città è soprattutto luogo di consumi e di servizi (spesso peraltro saturi), e la sua forza di aggregazione sociale è legata soprattutto ai comportamenti a questi connessi". G. Balletto, *Op. Cit.*, cfr. pag.75

¹⁰ M. L. Gentileschi, S. Filippo Bondi, W. Paris, T. K. Kirova, *Sardegna, Enciclopedia Italiana - V Appendice (1994)*, pubblicato su *Enciclopedia Italiana*, https://www.treccani.it/enciclopedia/sardegna_res-18bfcf5b-87eb-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

notevole rispetto al 37% del 1951. 430.000 abitanti, il 26% degli isolani, abitavano nel sistema urbano di Cagliari, prevalentemente costiero, formato da 23 comuni¹¹. Nel capoluogo della Sardegna, però, in questo ventennio la popolazione diminuì, a causa sia del decentramento abitativo verso i comuni adiacenti sia dell'autonomia ottenuta da alcuni comuni che facevano parte della città (ad esempio Monserrato, Quartucciu ed Elmas). Nell'area di Cagliari, inoltre, era presente una maggiore concentrazione di servizi di rango elevato rispetto a tutte le altre zone della Sardegna, oltre ad alcune importanti infrastrutture come il principale aeroporto dell'isola.

Tra le aree costiere più dinamiche c'era sicuramente Olbia, che grazie all'attività turistica era il quarto comune per popolazione.

L'aumento nell'offerta dei servizi in tutta l'isola e la loro differente distribuzione influenzava notevolmente l'andamento demografico della Sardegna. Se Cagliari e Sassari rimanevano le due principali città, con oltre 100.000 abitanti, un notevole potenziamento lo avevano alcune città come Ozieri, Macomer, Tortolì e Isili. In particolare la zona orientale dell'isola assumeva un ruolo sempre più importante, con lo sviluppo di alcuni centri come Dorgali, Orosei, Tortolì e Siniscola. La provincia di Nuoro e il distretto minerario del Sulcis-Iglesiente, invece, continuavano ad avere un andamento demografico negativo¹².

Il censimento del 1991 segnalava la presenza di 375 comuni, distribuiti in quattro province. Invariato era il numero dei comuni nell'Oristanese (78), mentre erano aumentati nel Nuorese (da 98 a 100), nelle province di Sassari (da 86 a 89) e nel Cagliariitano (da 104 a 109), quest'ultima conseguenza dell'ottenimento dell'autonomia da parte di alcuni centri della corona urbana del capoluogo. Proliferarono nelle coste nuovi comuni, in particolare in Gallura e nel Sulcis, dove piccoli nuclei raggiunsero il rango di centri turistici o a funzione mista agricolo-residenziale.

La Sardegna in questi anni era ancora una regione parzialmente urbanizzata, con una bassa densità demografica (69 ab./km² al 1991) e dai caratteri rurali molto forti, a causa anche dell'incapacità da parte delle strutture industriali sorte nelle zone dei poli di sviluppo di generare attività indotte nelle aree circostanti¹³.

È giunta l'ora di osservare il principale fenomeno che caratterizzò la Sardegna in quegli anni: la fortissima speculazione edilizia, in particolare nelle zone costiere.

I processi di speculazione edilizia e costiera in Sardegna

Il principale fenomeno che attraversò la Sardegna in questi anni fu l'abusivismo edilizio, che si manifestò sotto diversi aspetti e produsse sul territorio pesanti forme di degrado. Le cause del fenomeno sono molteplici:

- la difficoltà o, molto spesso, l'assenza di controlli sul territorio da parte delle amministrazioni locali;
- l'indebolimento delle tradizioni locali e la perdita dei valori ambientali;
- l'assenza legislativa;
- il forte aumento della domanda insoddisfatta di alloggi¹⁴;

Secondo i dati, fra gli anni '80 e '90 furono eseguite dal Servizio vigilanza in materia edilizia dell'Assessorato Enti Locali, finanze e urbanistica della Regione, su richiesta dei Comuni (ai sensi della Legge Regionale n.23/1985), oltre 1.100 ordinanze di demolizione relative ad abusi edilizi non condonabili poiché realizzati in aree tutelate con vincolo di inedificabilità assoluto, secondo quanto previsto dalle leggi 47 del 1985 e 724 del 1994, modificata dalla legge 662 del 1996. Furono demoliti circa 300.000 mc. di volumetrie abusive (in gran parte fra il 1986 ed il 1987, con una breve ripresa

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ G. Balletto, *Op. Cit.*, cfr. pag.76.

fra il dicembre 1994 ed il gennaio 1995). Ogni anno i Comuni sardi emettevano un migliaio di ordinanze di demolizione di abusi edilizi. Quasi nessuna, però, veniva eseguita dal trasgressore¹⁵.

L'abusivismo poteva essere di due differenti tipi: un abusivismo di necessità, causato dall'impossibilità da parte delle persone di reperire alloggi nelle città e nei paesi, e un abusivismo di carattere speculativo, il cui unico obiettivo era semplicemente la ricerca del profitto.

Questo secondo tipo di abusivismo era presente prevalentemente nelle zone costiere dell'isola, legato a doppio filo al turismo d'élite che si sviluppava in quelle zone e alla cultura della seconda casa sul mare, che contribuiva ad un notevole aumento della cementificazione costiera¹⁶.

Furono in particolare le province di Sassari, Olbia-Tempio, con l'esempio di Arzachena, e la provincia di Cagliari, con gli esempi di Maracalagonis, Pula e Villassimus, a registrare un forte aumento delle operazioni immobiliari nelle zone costiere, promosse da imprese locali e straniere¹⁷, che rovinarono in gran parte la fascia litoranea sarda.

In risposta a questo fenomeno, si sviluppò anche in Sardegna una forte attenzione nei confronti dell'ambiente (difesa del bosco e della fauna, conservazione del suolo) e delle risorse non facilmente rinnovabili.

La legge 431/1985, meglio nota come "Legge Galasso", segnò l'avvio anche in Sardegna di una stagione di pianificazione per il riconoscimento e la salvaguardia del paesaggio regionale. Prima di analizzare gli effetti di questo decreto in Sardegna, però, è necessario descrivere uno dei decreti più importanti di questo ventennio, il Decreto Floris.

1983: il decreto Floris

Tra le norme più importanti che contrassegnarono questo ventennio non possiamo non citare il Decreto dell'assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica n.2266/U del 20 dicembre 1983, meglio noto come "Decreto Floris", "Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna"¹⁸.

Attraverso il decreto Floris la Regione recepì le disposizioni del Decreto Ministeriale n.1444 del 2 aprile 1968, suddividendo il territorio della Sardegna nelle seguenti "zone omogenee":

- Zone A (Centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), riguardanti le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestivano carattere storico, artistico, di particolare pregio ambientale o tradizionale, o da porzione di essi);
- Zone B (Completamento residenziale), le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate differenti dalle zone A;
- Zone C (Espansione residenziale), le parti del territorio destinate a nuovi complessi residenziali, che risultassero inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiungeva i limiti di superficie utilizzata che erano richiesti per le zone B;
- Zone D (Industriali, artigianali e commerciali), le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca;

¹⁵ S. Deliperi, *La Regione autonoma della Sardegna deve fare la sua parte contro l'abusivismo edilizio*, 9 agosto 2014, <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2014/08/09/la-regione-autonoma-della-sardegna-deve-fare-la-sua-parte-contro-labusivismo-edilizio/>.

¹⁶ Interessante a questo proposito il video presente sul sito "Sardegna Digital Library" intitolato "L'abusivismo edilizio in Sardegna" che, oltre a illustrare la complessa normativa approvata alla fine degli anni '80 volta a contrastare l'abusivismo edilizio in Sardegna, traccia un interessante approfondimento storico non solo dell'edilizia abusiva nell'Isola, evidenziando le cause del fenomeno soprattutto nelle aree urbane, ma anche delle conseguenze devastanti che il settore turistico ha avuto per le coste sarde:
<http://www.sardegнадigitallibrary.it/index.php?xsl=626&id=93148>.

¹⁷ F. Indovina, *Il turismo delle seconde case in Sardegna*, 29 novembre 2011, <http://www.inchiestaonline.it/ambiente/il-turismo-delle-%E2%80%9Cseconde-case%E2%80%9D-in-sardegna/>

¹⁸ Per una lettura completa del Decreto, vedi http://www.sardegnaterritorio.it/documenti/6_476_20200513173412.pdf.

- Zone E (Agricole), Le parti del territorio destinate ad usi agricoli e quelle con edifici, attrezzature ed impianti connessi al settore agro-pastorale e a quello della pesca;
- Zone F (Turistiche), le parti del territorio di interesse turistico con insediamenti di tipo prevalentemente stagionale;
- Zone G (Servizi Generali), le parti del territorio destinate ad edifici, attrezzature ed impianti, pubblici e privati, riservati a servizi di interesse generale, quali strutture per l'istruzione secondaria, superiore ed universitaria, i beni culturali, la sanità, lo sport e le attività ricreative, il credito, le comunicazioni, mercati generali, parchi, depuratori, impianti di potabilizzazione, inceneritori e simili;
- Zone H (Salvaguardia), le parti del territorio non classificabili secondo i criteri in precedenza definiti e che rivestivano un particolare valore speleologico, archeologico, paesaggistico o di particolare interesse per la collettività, quali fascia costiera, fascia attorno agli agglomerati urbani, fascia di rispetto cimiteriale, fascia lungo le strade statali provinciali e comunali.

Per ogni zona omogenea il Decreto fissava i limiti di densità edilizia¹⁹, di altezza e di distanza dei fabbricati, i rapporti massimi fra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, ed in generale ai rapporti relativi alla formulazione degli strumenti urbanistici.

Per la prima volta anche in Sardegna veniva affermato il diritto dei cittadini a fruire di determinate quantità di spazi pubblici, benché poca attenzione venne data alla qualità degli spazi pubblici.

Due anni dopo, il Decreto Galasso segnerà l'inizio di un importante processo di pianificazione anche in Sardegna.

I piani paesistici

La Legge Galasso²⁰ conteneva disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, imponendo un vincolo ad alcune categorie di beni quali, ad esempio, 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 e le zone di interesse archeologico. La legge, inoltre, obbligava le Regioni a emanare una normativa che avesse come fine il corretto uso e la valorizzazione dell'ambiente circostante, attraverso la creazione dei piani paesistici e piani urbanistico-territoriali "con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali"²¹.

Dopo un iniziale disinteresse da parte della Regione Sardegna, che aveva addirittura negato l'applicabilità di buona parte delle disposizioni della legge²², nel dicembre del 1985 furono emanati specifici provvedimenti in cui venivano individuati sedici ambiti territoriali da sottoporre, in attesa dell'approvazione dei Piani territoriali paesistici, a vincolo temporaneo di non trasformabilità, secondo quanto prescriveva l'articolo 1 ter della Legge n. 431/1985²³. In queste aree si sarebbe dovuto attuare il divieto di costruzione di qualsiasi opera edilizia, consentendo i soli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e restauro conservativo che non modificassero lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici. L'obiettivo della Regione Sardegna era quello di creare dei "piani campione" sulla base dei quali pianificare le restanti aree del territorio sottoposte a vincolo di tutela paesaggistica. Per ogni ambito territoriale individuato si sarebbe costituito un gruppo di lavoro incaricato della costruzione degli apparati descrittivi, interpretativi e

¹⁹La densità edilizia veniva determinata attraverso gli indici di fabbricabilità territoriale e fondiaria che esprimevano la misura del volume edificabile per ogni metro quadro di superficie rispettivamente territoriale e fondiaria.

²⁰Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1985/08/22/085U0431/sg>.

²¹P. Falqui, *La vicenda paesistica in Sardegna: dalla Legge Galasso all'annullamento dei PTP (1985-2003)*, in *Gazzetta Ambiente. Rivista sull'ambiente e il territorio*, Anno XVII, n.6/2011, cfr. pag.12.

²²Nota Presidente Giunta regionale n. 11563 del 20 ottobre 1985.

²³Queste zone erano: Quirra, Porto Sa Ruxi, Sinis, Rio Piscinas, Monti dei Sette Fratelli, Giara di Gesturi, Argentiera e Porto Conte, Stagni di Casaraccio e delle Saline, Capo Marrargiu, Stagno di S. Teodoro, Litorale tra Badesi e Valledoria, Castelsardo, Arcipelago della Maddalena, Litorale tra Baunei e Dorgali, Costa di Siniscola e Orosei.

normativi del piano. Diversi urbanisti e pianificatori avrebbero avuto il compito di coordinare i singoli Piani territoriali paesistici con la supervisione dell'Assessorato alla pubblica istruzione.

L'elaborazione dei piani si sarebbe sviluppato attraverso differenti 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 tutela²⁴.

Una tappa fondamentale per lo sviluppo dei piani paesistici si ebbe con l'emanazione della legge regionale n. 45 del 22 dicembre 1989²⁵, ufficialmente la prima legge urbanistica in Sardegna, considerata da molti studiosi come una delle leggi più "moderne" dal punto di vista urbanistico, emanata dalla Giunta Regionale guidata dal sardista Mario Melis e il cui Assessore all'Urbanistica era il comunista Luigi Cogodi²⁶.

La legge si poneva l'obiettivo di disciplinare "l'uso e la tutela del territorio regionale" e, in particolare, i contenuti dei Piani Territoriali Paesistici nonché le procedure di approvazione degli stessi e le misure di salvaguardia provvisorie.

In particolare gli articoli 12 e 13 della legge imponevano vincoli allo spazio di due km dalla riva del mare, ad esclusione delle zone omogenee A, B, C e D così come erano definite dal Decreto Floris²⁷.

Il territorio della Sardegna fu suddiviso in Piani Territoriali paesistici (PTP), a cui la legge attribuiva la funzione di coordinamento e orientamento delle scelte nell'organizzazione dell'intero territorio regionale²⁸.

Contemporaneamente sui progetti di Piano elaborati dai diversi gruppi di lavoro nel corso degli anni precedenti venne assegnata la medesima normativa di attuazione, secondo le modalità stabilite dalle "Disposizioni di omogeneizzazione e coordinamento dei Piani territoriali paesistici" approvate dal Consiglio regionale il 13 maggio 1993. Questo processo di "omogeneizzazione" privò i PTP degli apparati analitici, descrittivi e interpretativi delle valenze paesaggistiche dei differenti territori presenti in Sardegna, ritenuti la base fondamentale del processo di pianificazione.

Successivamente fra il 3 e il 6 agosto del 1993 la Giunta regionale (la legge regionale n. 23 del 7 maggio 1993 conferiva all'Esecutivo regionale la competenza già posseduta dal Consiglio) deliberò

²⁴P. Falqui, *Op. Cit.*, cfr. pag.13.

²⁵Per una lettura completa della legge, vedi <http://www.regione.sardegna.it/j/v/86?v=9&c=72&s=1&file=1989045>.

²⁶Oltre all'elaborazione dei piani paesistici, la legge n.45 del 1989 prevedeva, tra le altre cose, la creazione delle direttive di pianificazione riguardanti le zone agricole, i centri storici e le aree urbane. Successivamente furono emanate le direttive per le zone agricole (D.P.G.R. n.228 del 3 agosto 1994) e quelle per i centri storici (Decreto Assessore LL.PP. n.313/2 del 18 luglio 1997). In particolare per questi ultimi la legge prevedeva, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, l'istituzione e il coordinamento presso gli enti locali dei «laboratori per il recupero dei centri storici» anche attraverso il ricorso a professionisti e tecnici esterni all'Amministrazione. I laboratori avrebbero dovuto catalogare e definire le tecnologie edilizie da adottare al fine del loro recupero, di formulare modelli e progetti di settore rapportati alle tipologie edilizie ed agli elementi di arredo urbano, di svolgere indagini tipologiche e funzionali dei manufatti in relazione alle trasformazioni storicamente intervenute ed alle modificazioni possibili, ed, infine, di predisporre tipologie di intervento standard.

²⁷Questi vincoli, in realtà, potevano essere derogati, previo nullaosta della Giunta regionale, per manutenzioni ordinarie e straordinarie, interventi agro-silvo-pastorali di modesta entità, opere di interesse pubblico, di urbanizzazione, di preminente interesse pubblico (anche entro la fascia dei 150 metri dalla battigia marina), strutture ricettive ai sensi della legge regionale n. 22 del 14 maggio 1984 (alberghi, residences, multiproprietà, campeggi, ecc. anche nella fascia fra i 150 ed i 500 metri dalla battigia marina). I sindaci dei Comuni competenti potevano concedere ulteriori proroghe, previa deliberazione del Consiglio comunale, nullaosta della Giunta regionale ed autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge n. 1497/1939. Tra il 1990 e il 1992 furono emanati dalle Giunte regionali in carica ben 235 nullaosta "in deroga" ai vincoli temporanei costieri, finalizzati alla creazione di complessi ricettivi, tra cui molte lottizzazioni di "secondo case".

²⁸P. Falqui, *Op. Cit.*, cfr. pag.13.

l'approvazione di 14 Piani territoriali paesistici²⁹, resi esecutivi dal Presidente della Giunta, l'Onorevole Antonio Cabras, con altrettanti decreti.

Il campo d'applicazione dei 14 piani riguardava la fascia costiera dei 300 metri dalla linea della battigia insieme a diverse zone interne e comprendeva circa 10.000 chilometri quadrati, pari al 40% del territorio regionale³⁰.

Su queste aree le norme imponevano un vincolo rigido di "integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi" (art. 10 bis, c. 1, L.r. 45/89).

La normativa di attuazione dei PTP, inoltre, dimezzava le volumetrie realizzabili nella fascia costiera rispetto a quanto veniva consentito dall'applicazione dei parametri decisi per le zone turistiche dal Decreto Floris.

Nelle altre zone territoriali la pianificazione paesistica avrebbe rappresentato il quadro di riferimento territoriale, rinviando ai Comuni, nel momento di adeguare il PUC, il compito di precisare e specificare tale disciplina³¹.

Un ulteriore elemento innovativo dei Piani riguardava la creazione di uno Studio di compatibilità paesistico ambientale che permettesse la sperimentazione di procedure di valutazione degli effetti che le scelte di pianificazione avevano sul sistema ambientale e paesaggistico, anticipando alcuni aspetti della procedura di valutazione ambientale strategica³².

La disciplina dei PTP 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 erano articolati a loro volta in progressivi gradi di trasformazione e di recupero³³.

In ciascuno degli ambiti di tutela paesistica erano identificati gli usi consentiti specifici, articolati in 10 distinte classi: uso di area protetta, uso ricreativo culturale, uso silvoforestale, uso tecnologico, uso agricolo, uso pascolativo zootecnico, uso estrattivo, uso turistico, uso produttivo e uso insediativo.

I limiti di questi piani furono immediatamente visibili: la suddivisione del territorio in due parti ben distinte, da un lato i tre chilometri dalla linea di costa protette dai PTP e dall'altro la restante parte del territorio affidato ai comuni, privava quest'ultima di qualsiasi razionalizzazione, con un conseguente sviluppo irregolare della superficie della Sardegna³⁴.

²⁹I 14 Piani Territoriali paesistici erano: Gallura, Capo Falcone, Argentiera e Porto Ferro, Media e bassa valle del Coghinas, San Teodoro e Budoni, Sardegna nordoccidentale, Sardegna orientale, Sinis, Montiferru, Golfo di Oristano, Arbus, Marganai, Giara di Gesturi, Genoni e Monte Arci, Sardegna sudorientale e Isole di San Pietro e Sant'Antioco.

³⁰P. Falqui, *Op. Cit.*, cfr. pag.13-14.

³¹*Idem*, cfr. pag.15-16.

³²Lo 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 articoli 9, 10 e 11 della "Normativa di attuazione del Piano territoriale paesistico". La Legge regionale n.13 del 15 febbraio 1996 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 procedure dello Studio di compatibilità paesistico ambientale, sia per i PUC in adeguamento che per gli strumenti attuativi".

³³P. Falqui, *Op. Cit.*, cfr. pag.16.

³⁴ M. Ercolini, E. Morelli, C. Natali, *Sardegna: il Piano Paesaggistico, tra innovazioni e sfide*, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, cfr. pag.2.

Inoltre, negli anni successivi solo una minima parte dei Comuni adeguò i loro piani Urbanistici a quelli Territoriali Paesistici della Regione, proseguendo la loro organizzazione territoriale attraverso i Programmi di fabbricazione³⁵.

Nel 1994 l'associazione ecologista Friends of the Earth International-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 Legambiente³⁶, al fine di ottenere l'annullamento di tutti i Piani Territoriali Paesistici. Secondo l'associazione ambientalista, nel processo di pianificazione che si stava sviluppando i PTP prevedevano possibilità di uso dei territori che avrebbero snaturato le caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche delle zone interessate.

Anche società immobiliari e costruttori presentarono specifici ricorsi al TAR per ottenere l'annullamento dei Piani o, almeno, norme di tutela e salvaguardia più permissive, in quanto considerati eccessivamente restrittivi e lesivi delle loro aspettative edificatorie³⁷.

Sulla base dei pareri espressi dal Consiglio di Stato resi in sede consultiva, fra i mesi di luglio e ottobre del 1998 furono annullati sette Piani paesistici attraverso sette decreti del Presidente della Repubblica, per "eccesso di potere, errata valutazione dei dati territoriali-urbanistici e contraddittorietà dell'atto"³⁸.

Dopo la sentenza ci fu tra il 1998 e il 2004 una sorta di "vacatio legis": furono assunti soltanto alcuni provvedimenti cautelari a carattere temporaneo e di modesto rilievo e non vennero mai discussi in Consiglio Regionale alcuni disegni di legge proposti dalla Giunta e da alcuni gruppi consiliari³⁹.

³⁵*Ibidem*.

³⁶Limitatamente ai piani n. 1 "Gallura", n. 7 "Sinis" e n. 11 "Marganai".

³⁷In merito a questi ricorsi presentati dai privati, il TAR Sardegna ha dichiarato tali ricorsi improcedibili, a seguito dell'annullamento dei Piani oggetto dell'impugnazione, non esprimendosi di conseguenza sulla legittimità di tali rilievi.

³⁸Nel mese di ottobre del 2003, come vedremo meglio nel prossimo articolo, altri sei Piani territoriali paesistici vennero annullati dal Tar Sardegna, riconoscendo la fondatezza dell'impugnazione proposta dalla associazione Amici della terra e ritenendo l'impostazione dei piani non conforme alla legge, sotto due principali profili:

- 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";

- ammissibilità, "anche in zone dichiarate meritevoli della massima tutela", di "usi palesemente incompatibili con il grado di protezione ritenuto necessario per le medesime".

Rimase valido solo il Piano Paesistico territoriale del Sinis, benché anch'esso in attesa di sentenza da parte del TAR.

³⁹ M. Ercolini, E. Morelli, C. Natali, *Sardegna: il Piano Paesaggistico, tra innovazioni e sfide*, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, cfr. pag.3.