

BRUNELLA BRUNDU – SILVIA BATTINO\*

RIFLESSIONI SUL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE  
DELLA SARDEGNA.  
IL CONTRIBUTO DELLE AREE INTERNE

*Premessa.* – Il concetto di paesaggio è ricco di diversi significati e ne acquisisce sempre di nuovi in relazione allo sguardo di chi lo osserva. Se in un primo momento, nella sua dimensione fisica, il concetto era di dominio delle scienze naturali, nel tempo le sfide ambientali, economiche e sociali hanno reso il paesaggio elemento di interesse di diverse discipline di studio. Ecologisti, geografi, sociologi, economisti, pianificatori etc, hanno affrontato ed inteso il paesaggio considerando la sua dimensione spaziale, percettiva e temporale: un sistema complesso in cui l'elemento naturale ed antropico convivono, ma non sempre in perfetto equilibrio (Antrop, 2000; Mucher e altri, 2010; Plieninger, Bielting, 2012; Angelstam e altri, 2013; Opdam, 2014). La disciplina geografica sin dall'Ottocento ha proposto un concetto di paesaggio disegnato, costruito e adattato dall'uomo, frutto dei processi culturali e non della sola percezione estetica (Gambi, 1986; Turri, 2001; Vallega, 2001; Mazzanti, 2006; Battaglia, Battino, 2009).

Come detta il testo della Convenzione Europea sul Paesaggio (CEP), adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2000, il paesaggio «è una combinazione di elementi naturali e culturali in continua trasformazione». Trasformazioni che, se non attentamente pianificate, possono dare vita a processi di deterioramento e perdita della qualità delle configurazioni paesistiche. La CEP considera le diversità ambientali degli Stati Membri, ma anche normative istituzionali e di progettazione, e dipanandosi tra salvaguardia, gestione e pianificazione mira ad attivare

---

\* La ricerca è stata finanziata con il “Fondo di Ateneo per la Ricerca 2020” (Università degli Studi di Sassari). Pur nell'unità del testo i paragrafi Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, Le Aree interne nel contesto regionale e le Conclusioni sono da attribuirsi a Brunella Brundu, mentre la Premessa, Evoluzione delle policy sul paesaggio e Sardegna e pianificazione del paesaggio a Silvia Battino.

azioni di valorizzazione, di ripristino o di creazioni “ex novo” di paesaggi (Cassatella, 2019).

L’Europa, dove è ancora significativa la contrapposizione tra aree urbane e rurali e nella quale prevalgono gli obiettivi della sostenibilità dettati dall’Agenda 2030, necessita di privilegiare e di fortificare le politiche e le strategie per uno sviluppo e una pianificazione più coesa del territorio.

Il contributo, dopo una breve disamina della letteratura in merito alle politiche europee e nazionali sul paesaggio, vuole soffermarsi sulla capacità delle realtà regionali di attivare interventi ricostruttivi e migliorativi dell’ambiente a partire dall’adozione dei Piani Paesaggistici. In particolare, l’attenzione sarà volta al contesto regionale sardo, prima realtà in Italia ad aver adottato un Piano Paesaggistico nel 2006. Un Piano che, ad oggi, ha individuato nei soli ambiti costieri le aree da salvaguardare e valorizzare e che, tuttavia, alla luce delle priorità per un futuro sostenibile necessita di una verifica e di una nuova programmazione che possa includere anche le aree interne, ancora poco integrate nel processo di sviluppo socio-economico dell’Isola (Brundu, 2018; Battino, Lampreu, 2019; Garau, Desogus, Stratigea, 2020; Lampreu, 2020; Scanu e altri, 2020).

*Evoluzione delle policy sul paesaggio.* – Diffondere un “pensiero paesaggistico”, così come lo definiva il Berque (2008), significa oggi riflettere e rinnovare l’interesse sul concetto di paesaggio quale elemento chiave del benessere individuale e sociale. Le riflessioni sul tema hanno alimentato il panorama di iniziative internazionali volte a migliorare quelle dimensioni di degrado e di intensa trasformazione che accompagnano i paesaggi della vita quotidiana, incidendo spesso sulla qualità della vita delle comunità residenti.

Tutela, conservazione e valorizzazione sono i termini che giocano un ruolo di prim’ordine nell’ambito istituzionale e normativo. L’inizio delle attività di policy può definirsi a “macchia di leopardo” a partire dalla ratifica nel 1982 della Convenzione di Berna (elaborata nel 1979) da parte di Unione Europea (UE), Monaco, Tunisia, Marocco, Burkina Faso e Senegal. La Convenzione prevede una tutela indiretta del paesaggio attraverso l’inserimento di specifiche norme di protezione degli habitat naturali all’interno delle politiche di sviluppo attuate dagli Stati. Sempre nello stesso anno, la Convenzione di Bruxelles, destinata ai soli paesi del Benelux, introduce ampie disposizioni dedicate alla conservazione della natura, ma evidenzia anche il ruolo dell’impronta antropica. La funzione

dell'elemento umano acquisisce un peso maggiore nella Convenzione di Granada del Consiglio d'Europa (1985) in cui si dedica ampio spazio alla salvaguardia del patrimonio architettonico (Drigo, 2010; Bianco, 2013). A Dobris nel 1991 si svolge la prima Conferenza dei Ministri europei sull'ambiente nella quale si sottolinea l'esigenza di indirizzare gli Stati membri a adottare un documento con idee e obiettivi comuni per la protezione del paesaggio (<http://www.eea.europa.eu>). Durante gli anni Novanta si susseguono, frammentariamente, convegni e iniziative che portano alla stesura di documenti legislativi e operativi a tema paesaggio. La Convenzione per la protezione delle Alpi (1991)<sup>1</sup>, la Convenzione di Siviglia (1994)<sup>2</sup>, la pubblicazione del documento "Parchi per la vita: iniziative per le aree protette d'Europa" (1995)<sup>3</sup>, solo per citare alcuni esempi, rientrano all'interno di una fase "preparatoria" che ha suggerito e convinto il Congresso europeo a creare un gruppo di lavoro per elaborare un progetto di Convenzione Europea. Data la diversità e la complessità del tema, affrontato sistematicamente da ogni stato membro, fondamentale è stata l'introduzione nel progetto di una innovazione applicativa, ovvero il coinvolgimento attivo di Enti (nazionali e regionali) per un confronto aperto tra i differenti attori del territorio. Così, partecipazione volontaria degli Stati e una più forte convinzione di voler ritrovare antichi equilibri territoriali, ma soprattutto la consapevolezza di voler costruire i paesaggi del futuro su base durevole, hanno spinto il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa a adottare e sottoscrivere la CEP a Firenze il 19 luglio 2000<sup>4</sup>. Questo documento legislativo, che ha posto fine alla disomogeneità della normativa comunitaria, è in vigore dal 1° marzo 2004

---

<sup>1</sup> La Convenzione è stata firmata, a Salisburgo, in un primo momento da Austria, Francia, Germania, Liechtenstein, Svizzera e UE e due anni più tardi (1993) dalla Slovenia ed infine dal Principato di Monaco. L'obiettivo del trattato internazionale, che si concretizza attraverso i Protocolli di attuazione, è quello di salvaguardare, seguendo i principi della sostenibilità, i luoghi dell'arco alpino (<https://www.cipra.org/it>).

<sup>2</sup> La Convenzione di Siviglia ha dato vita alla "Carta del paesaggio mediterraneo" a cui hanno aderito alcune regioni italiane (Toscana), spagnole (Andalusia) e francesi (Languedoc-Roussillon): una carta "modello" che si poneva come esempio da copiare per organizzare e strutturare la gestione e la tutela del paesaggio naturale e culturale dell'intero sistema europeo (Bianco, 2013).

<sup>3</sup> Il documento è stato pubblicato, a partire dai lavori dell'Unione Mondiale per la Natura (UICN) con il supporto di altri Enti europei, con il preciso intento di trovare soluzioni comuni per la tutela dei paesaggi rurali in Europa (Bianco, 2013).

<sup>4</sup> Ad oggi sono 40 gli Stati che hanno firmato e ratificato la CEP.

(Council of Europe, 2000; Prieur, 2004; Cartei, 2007; Voghera, La Riccia, 2016). A livello internazionale rappresenta il primo vero accordo dedicato alla protezione, alla gestione ed alla pianificazione del paesaggio; quest'ultimo percepito in modo differente dai Paesi interessati, ma che si trovano concordi nell'affermare che ogni paesaggio è il risultato delle interazioni tra fattore naturale ed antropico e pertanto l'ambito di tutela e valorizzazione è da estendersi alle aree naturali, rurali, urbane e periurbane (Council of Europe, 2000). Si parla dunque di paesaggi geografici costituiti da molteplici peculiarità che possono essere tracciate e comparate per attivare azioni "integrate" da assegnare a tutti gli attori locali per definire una politica paesaggistica sostenibile.

Anche per l'Italia il tema paesaggistico, antecedente l'influenza della CEP, è affrontato e studiato da diverse discipline. Il termine paesaggio pur essendo indicato espressamente nella Costituzione italiana non era considerato sotto il profilo giuridico/normativo. L'esordio nella normativa statale in materia si fa risalire alla Legge 411 del 1905 in cui si manifesta la tutela del valore storico-naturale della Pineta di Ravenna e dopo diciassette anni, precisamente nel 1922, la Legge 778, voluta da Benedetto Croce invita alla protezione di beni immobili dal grande pregio naturale o in relazione con la storia. La Legge Bottai 1497, entrata in vigore nel 1939, persegue l'obiettivo della tutela e persevera con l'idea di creare Piani per la tutela di aree di particolare interesse paesaggistico. La necessità di controllare e gestire i differenti interventi di trasformazione del paesaggio è ribadita anche dalla Legge Galasso 431/1985 che sottolinea l'importanza dei Piani paesaggistici la cui priorità di formazione è delegata alle Regioni. Questi due pilastri normativi per la salvaguardia del paesaggio italiano sono confluiti poi, dopo diverse fasi, nel Decreto Legislativo 42/2004 noto come "Codice dei beni culturali e del paesaggio" o "Codice Urbani". Un testo che, pur se pubblicato prima della ratifica della CEP avvenuta con Legge n. 14 del 9 gennaio 2006, si ispira per alcuni aspetti alle disposizioni indicate a livello europeo. Il Codice impone una collaborazione tra Stato e Regioni indicando queste come principali fautrici di Piani Paesaggistici (PP), contestualizzati alle diverse e molteplici valenze territoriali (Sciullo, 2008; Sodano, Santuopoli, 2014; Brundu, Scanu, Manca, 2020). La revisione del Codice, nel 2008, e le indicazioni della CEP muovono i successivi percorsi disciplinari, di ricerca e di studio per esprimere con maggiore intensità la significativa connessione tra paesaggio e identità di un territorio accantonando, talvolta,

l'importanza del coinvolgere attivamente gli autoctoni nei processi di costruzione, di fatto anche economica, dei propri paesaggi. Infatti, l'innovazione partecipativa della CEP sembra essere venuta meno durante l'elaborazione dei Piani paesaggistici nazionali: a livello regionale essi rappresentano un valido strumento strategico per la realizzazione di progetti di recupero, conservazione, valorizzazione e gestione di diversi ambiti, ma spesso i progetti non trovano un'effettiva applicazione al livello locale (Peano, Voghera, 2019). A giugno 2021, secondo i dati pubblicati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (Mibact), le Regioni che, ai sensi del Codice Urbani, hanno concluso l'iter di approvazione dei Piani con valenza paesaggistica sono sostanzialmente sette: Sardegna (2006), Lombardia (2010) Puglia e Toscana (2015), Piemonte (2017), Friuli-Venezia Giulia (2018), Lazio (2021). Le altre geografie territoriali si prodigano, tra le difficoltà burocratiche e di intesa Stato-Regioni, per elaborare la pianificazione dell'intero spazio regionale o per ambiti e sperimentano progetti, programmi, strategie ed accordi per migliorare gli aspetti della coesione e della sostenibilità e per rendere maggiormente operativi tutti gli attori della scala locale.

*Sardegna e pianificazione del paesaggio.* – La Sardegna, nella sua dimensione isolana, rappresenta meta ideale per viaggiatori e turisti. La sua immagine legata, a partire dagli anni Sessanta del XX secolo, al prevalere di un modello turistico marino-balneare ha traghettato la Regione nel mondo moderno. La filiera turistica, nella sua indole di legame produttivo con diversi settori economici, rappresenta un pilastro di sviluppo e crescita economico-sociale e culturale, ma è anche all'origine di diverse criticità. Ci riferiamo, in particolare, al fatto che prodotti e servizi turistici, negli anni, si sono concentrati massivamente lungo l'arco costiero con scarso coinvolgimento delle aree interne, trasformando significativamente i paesaggi<sup>5</sup>. Il settore del turismo ha inoltre attirato verso le coste flussi di popolazione autoctona alla ricerca di nuova occupazione e una qualità di vita migliore e come conseguenza negativa le aree rurali più interne hanno iniziato a spopolarsi (RAS, 2013)<sup>6</sup>. Un forte impatto ambientale che

---

<sup>5</sup> Lungo le coste si conta il 90% dei posti letto regionali e si riversa l'80% dei flussi dei vacanzieri, quasi totalmente durante la stagione estiva ed in particolare nei mesi di luglio ed agosto (Battino, 2014).

<sup>6</sup> La tendenza allo spopolamento è una delle costanti dell'Isola. Secondo gli ultimi

ha contribuito e contribuisce ad accrescere, così come avviene nel resto d'Italia, i disequilibri territoriali tra aree interne e costiere. Proprio in virtù di queste criticità i primi ambiti di paesaggio interessati da interventi di tutela e di ricostruzione ambientale sono stati quelli costieri individuati e studiati dal Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR). Il PPR sardo è considerato il primo Piano in Italia a valenza paesaggistica redatto e approvato ai sensi del Codice Urbani: sono stati individuati 27 ambiti costieri georeferenziati e disciplinati per le loro peculiarità seguendo tre assetti specifici di interpretazione del paesaggio, ovvero quello ambientale, storico-culturale ed insediativo<sup>7</sup>. Ogni ambito è accompagnato da un'apposita scheda in cui sono identificati i differenti elementi territoriali nei loro valori e criticità. Tutte le schede sono proposte con un ricco corredo fotografico e cartografico e raggruppate nell'Atlante finale in cui sono evidenziate anche le proposte di progetto e le significative relazioni che intercorrono tra le diverse aree di ambito e alcune regioni delle aree più interne. A questo strumento di riferimento e coordinamento dello sviluppo sostenibile del territorio regionale si devono, poi, adeguare anche gli strumenti di pianificazione previsti a scala provinciale e comunale.

*Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna.* – Il PPR è stato redatto «dopo l'annullamento degli strumenti di programmazione urbanistica territoriale e un periodo di vuoto legislativo al quale la legge di tutela delle coste approvata dal Consiglio regionale nel 2004 aveva posto termine», e propone per l'Isola un nuovo modello territoriale<sup>8</sup>.

L'approvazione definitiva del testo adottato del Piano ha tenuto conto, fra gli altri punti indicati nel BURAS, «della linea di impostazione concordata con gli organi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali nei diversi incontri effettuati»<sup>9</sup>.

---

dati evidenziati nel Rapporto ESPON, pubblicato a giugno 2021, nei prossimi decenni circa il 40% del territorio e il 30% della popolazione europea saranno colpite dal declino demografico. In riferimento alla Sardegna le province in cui insistono le suddivisioni comunali più interessate dallo spopolamento sono la Provincia di Nuoro, Oristano, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias.

<sup>7</sup> Dal 2006 ad oggi il PPR ha subito una revisione in relazione al “Repertorio del mosaico dei beni paesaggistici individuati e tipizzati dal PPR 2006”, nel suo aggiornamento al 03.10.2014.

<sup>8</sup> <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/pianopaesaggistico2006.html>

<sup>9</sup> Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna (BURAS), Anno 58° -

L'art. 135 del Piano prevede che Stato e Regioni assicurino la conoscenza, salvaguardia, pianificazione e gestione del territorio tutto in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. Parte di tale articolo è stata fino ad ora disattesa, difatti alla sola realizzazione del "Primo ambito omogeneo"<sup>10</sup> (fig. 1), aree costiere, sarebbe dovuta seguire a completamento la pianificazione del "Secondo", aree interne<sup>11</sup>. Dopo ben quindici anni e vari tentativi ancora ciò non è stato realizzato e la Sardegna ormai da tempo soffre di uno squilibrio tra le due aree, squilibrio avviato fin dal Secondo Dopoguerra, momento in cui industrializzazione, turismo e mobilità interna hanno modificato la distribuzione spaziale della popolazione isolana, in particolare appunto nelle aree interne (Bottazzi, Puggioni, 2013; Salaris, 2018).

La scelta di tutelare nella fase iniziale le aree costiere nasce dal caos edilizio generatosi in tali spazi con l'avvento soprattutto del turismo di massa, ma anche dei cambiamenti avvenuti nell'economia e società isolana che segue la tendenza nazionale, obbligando la Regione a una nuova e più attenta pianificazione del proprio territorio alla luce del relativamente nuovo paradigma della sostenibilità ambientale<sup>12</sup>.

I Piani Urbanistici Comunali (PUC), nella loro realizzazione seguono le linee guida del PPR (art. 107) e l'adeguamento previsto al Piano di assetto idrogeologico (PAI) poiché all'epoca la normativa VAS (Valutazione Ambientale Strategica), prevista sin dal 2001 nella Comunità europea per la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, non era ancora entrata in vigore<sup>13</sup>.

---

Numero 30, 8 settembre 2006.

<sup>10</sup> La Sardegna ha approvato il Piano Paesaggistico Regionale solamente per il "Primo ambito omogeneo" con D.G.R. n° 36/7 del 5 settembre 2006.

<sup>11</sup> In un articolo del 10.03.2007 Ciccone, componente del comitato scientifico per il Piano Paesaggistico della Sardegna, assicurava che «Gli uffici, [...], hanno quasi concluso la parte del Piano relativa alle zone interne che, ovviamente, presenta difficoltà assai minori rispetto agli interessi in gioco» (s.n.p.). Questo avveniva in uno dei tanti momenti di polemica che hanno seguito l'approvazione del Primo ambito omogeneo del PPR e che a tutt'oggi non trova un accordo fra le varie parti che vi partecipano.

<sup>12</sup> Il sito di [sardegнатerritorio.it](http://sardegнатerritorio.it), a tal proposito, identifica la fascia costiera risorsa strategica e fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio, la quale necessita forme di gestione integrata a garanzia di un corretto sviluppo al fine di salvaguardare la biodiversità, l'unicità e l'integrità degli ecosistemi e la capacità di attrazione che suscita a livello turistico.

<sup>13</sup> La VAS, introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE che gli stati membri avrebbero

Fig. 1 – Piano paesaggistico regionale. Il Primo ambito omogeneo.



Fonte: RAS. Geoportale, <https://www.sardegnageoportale.it/>.

Il Piano di *scoping* della VAS inserita nella revisione del PPR risale al 2009, in esso vengono individuati gli ambiti di influenza del Piano, definendone le informazioni da introdurre nel rapporto ambientale, il livello di dettaglio e gli indicatori utili all'analisi di contesto. L'accento è posto nel raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso un processo di valutazione, ex-ante e in itinere, in cui è determinante l'attivo coinvolgimento di tutti gli attori del territorio (Zoppi, 2015).

Il PUC rappresenta il principale strumento di attuazione del PPR poiché attraverso l'elaborazione del dato a scala di dettaglio, «...è possibile garantire un aggiornamento continuo dei quadri conoscitivi del territorio

---

dovuto recepire entro il 21 luglio 2004, è stata accolta dall'Italia con la parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ed è entrata in vigore il 31 luglio 2007. Essa è stata poi modificata ed integrata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e nuovamente modificata dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 ([isprambiente.gov.it/](http://isprambiente.gov.it/)).



a supporto di ogni tipo di pianificazione» (Sanna, 2017, p. 5). Gli strumenti conoscitivi di supporto al territorio consistono principalmente nel Sistema informativo territoriale regionale (SITR) realizzato in conformità ai principi e contenuti della Direttiva europea INSPIRE 2007/2/CE e comprende la seguente cartografia:

- Ambiti paesaggistici costieri in scala 1:25.000
- Tavole del territorio non costiero in scala 1:50.000
- Carte di sintesi dell'intero territorio regionale in scala 1:2000.000

Mentre appare chiaro che la cartografia di dettaglio, al 10.000, spetti ai comuni nella redazione del proprio Piano urbanistico.

I Comuni hanno facoltà di attuare le previsioni del Piano Paesaggistico in modo coordinato al fine di raggiungere gli obiettivi paesaggistici sovralocali anche con riferimento agli ambiti di paesaggio. Il Piano Paesaggistico prevede il procedimento di elaborazione congiunta tra Ministero e Regioni (il già citato art. 135, c.1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, altrimenti definito Codice Urbani)<sup>14</sup>, sentito il Comune per verificare l'esatta individuazione del bene paesaggistico o del contesto identitario, delimitare e rappresentare in scala idonea alla identificazione la relativa area da esso caratterizzata e determinare le specifiche prescrizioni d'uso o le specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione (RAS, 2009).

Lo stato di realizzazione dei PUC dell'Isola viene chiarito in una lettera indirizzata al presidente della Regione Sardegna nel 2018 dal Comitato esecutivo ANCI Sardegna, avente a oggetto *"Disciplina generale per il governo del territorio" – Considerazioni*, in cui si puntualizzava, tra altre cose, come a 12 anni dall'entrata in vigore del PPR nemmeno il 10% dei comuni avesse adeguato il proprio piano urbanistico (ANCI, 2018) e offriva ulteriori elementi sulle problematiche a cui ovviare insite nel PPR.

In un articolo del 2011, Bagliani e Falqui riportavano le difficoltà di realizzazione che sempre hanno accompagnato il Piano sardo, individuando nell'incertezza interpretativa della normativa e delle procedure di adeguamento un rallentamento dell'aggiornamento della strumentazione urbanistica, e il quadro normativo allora (e ora) vigente relativo alla materia. Dalla legislatura del presidente Soru (2004-2009) in poi, attuatore del

---

<sup>14</sup> È questa una delle differenze sostanziali rispetto ai piani paesistico-territoriali da ascrivere alla legge 431 del 1985, la Legge Galasso, in cui essi erano di esclusiva competenza regionale.

primo PPR a livello nazionale, ognuna delle successive legislature ha cercato di procedere alla revisione di tale strumento ma il malcontento degli ambientalisti tutti, con proteste e ricorsi, non ha permesso che ciò avvenisse. Attualmente la legge n.1/2021 della Sardegna “*Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985 e n. 16 del 2017*” è stata impugnata dal Governo poiché contrasta in alcune sue parti con la normativa statale in materia di tutela del paesaggio, andando a violare l’articolo 117 della Costituzione e altre norme. Anche il piano casa voluto dalla Regione, aggiornato e modificato, è stato introdotto nella L.R.1/2021, e, ovviamente, anch’esso non gode degli accordi del Governo<sup>15</sup>. Tutto ciò in attesa di una nuova legge urbanistica che indubbiamente porrebbe dei punti fermi in questioni che da decenni continuano a isolare l’Isola anche all’interno di se stessa.

*Le Aree interne nel contesto regionale.* – Le aree interne comprendono i Comuni italiani distanti dai luoghi di offerta di servizi di base, essi costituiscono circa il 60% della superficie italiana e ospitano il 22% della popolazione.

In uno studio commissionato nel 2006 dal Centro regionale di programmazione all’Università di Cagliari sullo spopolamento dei comuni della Sardegna appare un identikit in cui spiccano le seguenti peculiarità: raramente sono comuni costieri, situati in montagna o nella collina interna sono distanti dalle concentrazioni urbane e contano una popolazione minore di 3.000 abitanti (Angius, 2011 e 2013).

Tali aree vengono individuate, sin dal 2012, mediante una classificazione di Comuni definiti Poli che rispondono a caratteristiche quali: offerta scolastica superiore; almeno un ospedale di livello Dea I (servizi di pronto soccorso e funzioni di medicina generale); una stazione ferroviaria Silver (impianti medio-piccoli per servizi metropolitani e regionali). Un’ulteriore classificazione declina i Comuni in base alla distanza dai Poli secondo i tempi di percorrenza<sup>16</sup> (fig. 2), infatti la scarsa accessibilità ai servizi di base riducendo il benessere della popolazione locale rende anche poco desiderabili tali territori per nuovi potenziali residenti.

---

<sup>15</sup>[https://www.repubblica.it/cronaca/2021/03/22/news/sardegna\\_nuovo\\_piano\\_casa-293364562/](https://www.repubblica.it/cronaca/2021/03/22/news/sardegna_nuovo_piano_casa-293364562/)

<sup>16</sup><http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/aree-interne/cosa-sono/>

Fig. 2 – *Classificazione delle aree interne per tempi di percorrenza*

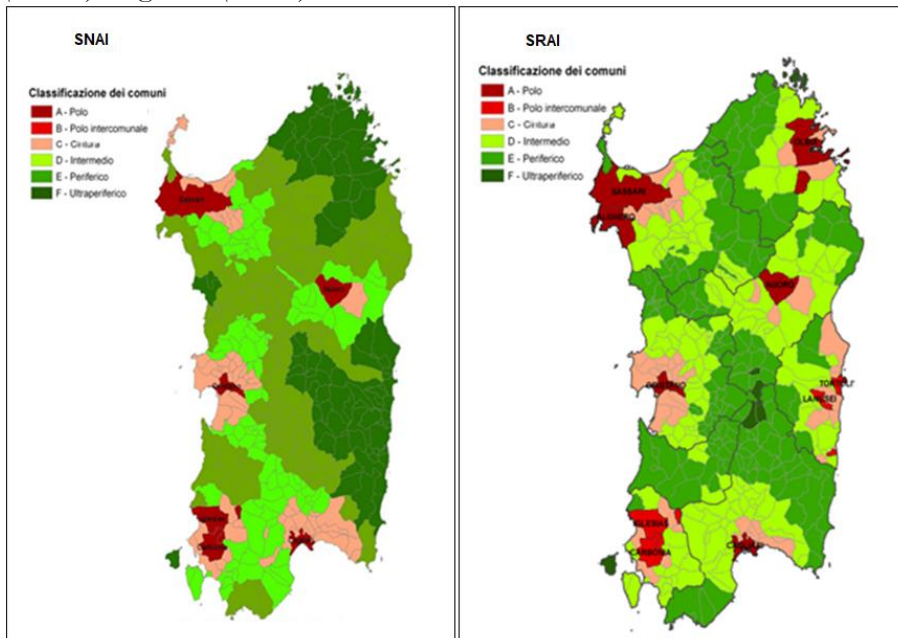
Fonte: <http://www.ministropersud.gov.it>

Pur nella loro marginalità, alcune aree hanno dimostrato come il processo di spopolamento possa essere contrastato e sono «emerse con forza quali possibili luoghi di investimento e di sviluppo, da determinare mediante una strategia capace di investire» il processo che le caratterizza (Coronato, 2016, p. 54 e sg.). La fase attuale è contrassegnata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), in cui coesione e sviluppo dominano, superando le precedenti logiche redistributive tradizionali, nell'individuare un nuovo modello di intervento (Di Salvatore, 2020) tramite politiche *place-based* di coesione territoriale<sup>17</sup> (Prezioso, D'Orazio, 2013). Dopo una prima analisi nazionale l'Isola è stata ridisegnata in un secondo momento dalla Regione Sardegna che ha dato avvio nel 2015 alla *Programmazione territoriale* attraverso l'attuazione della Strategia di Sviluppo Regionale delle Aree Interne (SRAI). Il modello adotta un approccio partecipativo dei territori e considera le diverse peculiarità territoriali e, in particolare, l'inadeguata distribuzione degli insediamenti e gli svan-

<sup>17</sup> La strategia SNAI è stata realizzata in due aree appartenenti alla Sardegna centro meridionale selezionate in momenti diversi: l'Alta Marmilla (2017) e il Gennargentu-Mandolisai (2019). Le due aree non sono molto dissimili alla maggior parte delle altre con comuni definiti interni o periferici cui seguono le stesse problematiche, prima fra tutte lo spopolamento.

taggi dei servizi ferroviari<sup>18</sup> (Carboni, Angius, 2017; Battino e altri, 2018). Le due Strategie sono complementari e, partendo dal presupposto che area interna non significa “debole”, mirano alla convergenza di due classi di azioni: potenziamento dei servizi essenziali alla cittadinanza; avviamento di processi di sviluppo locale, da individuarsi nella «tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato» (DPS, 2014; Gerundo, Grimaldi, Marra, 2019, p. 31; Renoldi, 2021) (fig. 3).

Fig. 3 – *Classificazione delle aree interne in Sardegna secondo il criterio nazionale (SNAI) e regionale (SRAI)*



Fonte: Regione Autonoma della Sardegna (RAS), 2014.

<sup>18</sup> Questa ulteriore analisi territoriale ha permesso di far emergere ad esempio come polo la città di Olbia (sede di ospedale DEA e di una stazione ferroviaria “Silver”, ma con una scarsa offerta scolastica secondaria). Accanto al polo di Olbia sono sorti i piccoli centri (poli intercomunali) di Alghero, Tortoli e Lanusei, che svolgono funzioni di servizio per le aree sub-regionali di riferimento (Battino e altri, 2018) (fig. 3).

Nello specifico lo strumento attuativo della Programmazione territoriale si esprime attraverso i Progetti di Sviluppo Territoriale (PST). Questi ultimi sono realizzati grazie ad una visione comune dei territori eleggibili (Comunità Montane, Unione dei Comuni) che aderiscono al processo negoziale di co-progettazione tramite procedure non competitive<sup>19</sup> (Aru e altri, 2019; Renoldi, 2020).

La pianificazione comunale deve contemporaneamente recepire le indicazioni dei piani sovraordinati, sia per lo sviluppo sia per la tutela paesaggistica, oltre che per la protezione dai rischi ambientali. Questi ultimi si presentano sovente nelle aree interne, a causa delle specificità proprie delle stesse. Da ciò emerge, anche a causa di politiche asincrone, la necessità di un maggiore coordinamento di tali strumenti (Gerundo Grimaldi, Marra, 2019).

I dati Istat del Censimento permanente della popolazione rilevano che nell'Isola al 31 dicembre 2019 abitavano 1.611.621 persone, con una riduzione del 6,6 per mille rispetto al Censimento 2011 una perdita media annua, quindi, del 2,1 per mille. Tale perdita, unita al progressivo invecchiamento della popolazione che avviene con ritmi superiori alla media nazionale, si rinviene in particolare nelle aree qui definite che non trovano conforto neanche nello stanziamento della popolazione straniera poiché essa spicca in province quali Cagliari e Sassari, cioè aree costiere e contemporaneamente importanti capoluoghi di provincia.

Dalla diffusione del Covid 19 queste aree sono state riconsiderate anche a livello nazionale sotto una diversa dimensione sia in una prospettiva turistica, sia abitativa, lo *slow tourism* e il turismo di *staycation* conducono le persone in luoghi dove l'affollamento va a rarefarsi e la ricerca dei borghi rurali siti nell'entroterra assumono un nuovo e più ricercato significato. In questo caso non è più valida la dicotomia città campagna ma si affida il territorio a una visione metro-rurale che si configura come un nuovo dinamismo generatore di forme innovative di interterritorialità attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e delle pratiche attivate (Barbera, 2020; Di Salvatore, 2020; Corrado, Durbiano, 2021).

*Conclusioni.* – Il PPR si presenta quale sovrastruttura delle altre politiche regionali, perciò il suo completamento in un'area come la Sardegna

---

<sup>19</sup> Come riporta Renoldi (2020, p. 155) il territorio eleggibile è costituito da 37 Unioni di Comuni e Comunità Montane, 295 comuni e 968.608 residenti che rappresentano il 60% del totale regionale.

interna, già luogo in cui si intersecano varie altre politiche, avrebbe la funzione di completamento di regole pianificatorie che, se opportunamente eseguite, potrebbero rendere più vicini territori sempre più definiti del “malessere”. Tali aree soffrono fundamentalmente sì di spopolamento, ma anche di mancata infrastrutturazione che avvicini i comuni alle poche arterie principali dell’Isola, la cui utilità è sempre più dibattuta se non altro almeno per prevedere i servizi essenziali<sup>20</sup>. La situazione della Sardegna va inoltre a scontrarsi con lo stato dell’Isola, il cui ritardo di sviluppo non è per il momento tamponato nonostante i vari fondi erogati dall’Unione europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale che mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle sue varie regioni.

Una strutturazione della materia paesaggistico ambientale legata all’urbanistica che deve comunque fare i conti con, e cito fra tanti, l’infrastrutturazione digitale, connessa anche alle ritrovate professioni che conducono nelle aree rurali<sup>21</sup>, al sistema misto di lavoro, così spesso presente nell’Isola, alla messa in opera dei sistemi di sostenibilità energetica<sup>22</sup>, avrebbe quindi necessità di una regolamentazione e di uno snellimento di pratiche, procedure e leggi dedicate. Il ritardo della progettazione e messa in opera del Secondo ambito omogeneo, l’obsolescenza della Legge urbanistica regionale, i conseguenti ritardi di realizzazione dei PUC dei 377 comuni della Sardegna appaiono progetti ancora lontani dal concretizzarsi facendo, così, apparire l’Isola solo come un “luogo incantevole di vacanza”.

---

<sup>20</sup> Un esempio pratico può essere Lanusei, un popoloso (oltre 5.000 ab.) comune dell’Ogliastra di alta collina facente parte della provincia di Nuoro, la cui distanza chilometrica, la distanza in linea retta e i tempi di percorrenza per il raggiungimento dei più “vicini” centri dell’Isola con servizi di rango superiore superano tutti l’ora di viaggio. Ad esempio Lanusei-Sassari, 125 km in linea retta, 180 in automobile, 2 ore 42 minuti di percorrenza; Lanusei-Olbia, 52 km in linea retta, 68 km in automobile, 2 ore e 21 minuti di percorrenza; Lanusei-Nuoro, 52 km in linea retta, 68 km in automobile, 1 ora e 7 minuti di percorrenza.

<sup>21</sup> In Sardegna, su oltre 48mila aziende agricole, il 13% è condotto da imprenditori giovani e il 20% di esse è gestito da imprenditrici donne, tratto comune: innovazione e sostenibilità.

<sup>22</sup> Il rapporto del Sistema Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (SNPA) del 2021 sul consumo di suolo riferisce che tra le forme di consumo indagate dallo studio quella relativa agli impianti fotovoltaici a terra assume rilevanza per alcune regioni, in particolare per la Sardegna la quale su 179 ettari consumati a livello nazionale ne ha utilizzato ben il 58% (105 ettari) che, seppur per una buona causa, la sostenibilità ambientale, allo stesso tempo ha indotto un impatto ambientale negativo e va comunque a pesare sulla classifica nazionale (Munafò, 2021).

## BIBLIOGRAFIA

- ANGIUS A. (a cura di), *Gli svantaggi dei comuni sardi*, Trento, Tangram edizioni scientifiche, 2011.
- ANGIUS A., *La "politica della polpa e dell'osso"*, in RAS, *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*, Cagliari, RAS, 2013, pp. 46-51.
- ANTROP M., "Background concepts for integrated landscape analysis", *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 77, 1-2, 2000, pp. 17-28.
- ANGELSTAM P. E ALTRI, "Measurement, Collaborative Learning and Research for Sustainable Use of Ecosystem Services: Landscape Concepts and Europe as Laboratory", *Ambio*, 2013, 42, 2, pp. 129-145.
- ARU S. E ALTRI, "Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria", in CORSALE A., SISTU G. (a cura di), *Sardegna. Geografie di un'isola*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 354-372.
- BAGLIANI P., FALQUI P., "L'attuazione del Piano paesaggistico regionale (2006-2011)", *Gazzetta ambiente*, 6, 2011, pp. 73-106.
- BARCA F., *Towards a place-based social agenda for the EU*, Report (2009), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/10\\_barca\\_final\\_formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/10_barca_final_formatted.pdf)
- BATTAGLIA F., BATTINO S., "Il turismo rurale per la salvaguardia del paesaggio carnico", in SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico. Sardegna ed altre realtà geografiche a confronto*, Roma, Carocci Editore, 2009, pp. 399-414.
- BATTINO S., *Turismo sostenibile in Gallura: prospettiva vincente o modello illusorio? I principali caratteri distintivi del cuore turistico della Sardegna*, Bologna, Pàtron editore, 2014.
- BATTINO S. E ALTRI, "Internal Areas and Smart Tourism. Promoting Territories in Sardinia Island", in GERVASI O. E ALTRI (a cura di), *Computational Science and Its Applications*, ICCSA 2018, Lecture Notes in Computer Science, 10964, Cham, Springer, 2018, pp. 44-57.
- BATTINO S., LAMPREU S., "The Role of the Sharing Economy for a Sustainable and Innovative Development of Rural Areas: A Case Study in Sardinia (Italy)", *Sustainability*, 2019, 11, 3004, pp. 1-20.
- BIANCO P. M., *Tutela del paesaggio nelle politiche europee e nazionali*, Technical Report, 2013.
- BERQUE A., *La pensée paysagère*, Paris, Archibooks e Sautereau, 2008.
- BOTTAZZI G., PUGGIONI G., "Il malessere demografico", in RAS, *Comuni in*

- estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*, Cagliari, RAS, 2013, pp. 9-14.
- BRUNDU B., “Rural development policies as a precondition for a revival of marginal areas”, in CEJUDO GARCÍA E., NAVARRO VALVERDE F.A., CAMACHO BALLESTRA J.A., *Nuevas realidades rurales en tiempos de crisis: territorios, actores, procesos y políticas*. XIX Coloquio de Geografía Rural 24-26 ottobre 2018, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2018, pp. 565-577.
- BRUNDU B., SCANU G., MANCA I., “Paesaggio e pianificazione. Tradizione e innovazione nel comune di Loiri Porto San Paolo (Nord-est della Sardegna)”, *Geotema*, supplemento 2020, pp. 108-122.
- CARBONI M., ANGIUS S., “L’approccio territoriale nella pianificazione strategica: l’esperienza della programmazione territoriale in Sardegna. Analisi del modello organizzativo”, *CRENOS*, 2017, 2, pp. 1-31.
- CARTEI G.F., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- CASSATELLA C., “Pianificare il paesaggio. Finalmente Introduzione”, in GUARAN A., PASCOLINI M. (a cura di), *Pianificazione e governo del paesaggio: analisi, strategie, strumenti*, Udine, Forum, 2019, pp. 15-26.
- CORONATO M., “Gli strumenti europei a servizio delle aree interne”, *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, 2016, 157, pp. 53-59.
- CORRADO F., DURBIANO E., “Il territorio metro-rurale. Nuove configurazioni concettuali e spaziali a partire dal caso del territorio cuneese”, *Planum. The Journal of Urbanism*, 2021,7, pp. 41-46.
- COUNCIL OF EUROPE, *European Landscape Convention*, Dordrecht, CoE Publ., 2000.
- DRIGO C., *Tutela e valorizzazione del paesaggio. Il panorama europeo. Atti del Convegno “Tutela e valorizzazione del paesaggio”*, Sogliano al Rubicone, 27 novembre 2010.
- ESPON, *Territorial evidence and policy advice for the prosperous future of rural areas. Contribution to the Long-Term Vision for Rural Areas*, Luxembourg, ESPON EGTC, 2021.
- GARAU C., DESOGUS G., STRATIGEA A., “Territorial cohesion in insular contexts: Assessing external attractiveness and internal strength of major Mediterranean islands”, *European Planning Studies*, 2020, pp. 1-20.
- GERUNDO R., GRIMALDI M., MARRA A., “La pianificazione urbanistica a supporto della strategia nazionale per le aree interne. Il piano strategico-strutturale del Comune di Bagnoli Irpino nell’area pilota Alta Irpi-



- nia”, in PERRONE C., PABA G. (a cura di), *Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU*, Roma, Donzelli, 2019, pp. 30-40.
- LAMPREU S., “Strategies for territorial development and tourism against the depopulation of rural areas in Sardinia (Italy)”, *Revista Galega de Economía*, 2020, 29, 2, pp. 1-20.
- MAZZANTI R., *Geografia del paesaggio*, Pisa, Felici editore, 2006.
- MIBACT, *Pianificazione paesaggistica - Quadro sinottico - aggiornamento giugno 2021*, <https://www.beniculturali.it/pianificazione-e-governo-del-territorio>.
- MÜCHER C. E ALTRI, “A new European Landscape Classification (LANMAP): A transparent, flexible and user-oriented methodology to distinguish landscapes”, *Ecological Indicators*, 2010, 10, 1, pp. 87-103.
- MUNAFÒ M. (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA, 22, 2021.
- OPDAM P., “Incorporating Multiple Ecological Scales into the Governance of Landscape Services. Scale-sensitive Governance of the Environment”, in PADT F., OPDAM P., POLMAN N., TERMEER C. (a cura di), *Scale-sensitive governance of the environment*. Ltd, John Wiley & Sons, Stati Uniti, 2014, pp. 17-37.
- PEANO A., VOGHERA A. (a cura di), *Innovazioni in corso nella pianificazione paesaggistica delle regioni*, Urbanistica Dossier, Anno XIII, Allegato al n. 225, 2019.
- PERELLI C., “‘Il turismo non è vendere la terra’. Dieci anni di Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna”, in CORSALE A., SISTU G. (a cura di), *Sardegna: geografie di un’isola*, Milano, Franco Angeli, 2019, pp. 276-292.
- PREZIOSO M., D’ORAZIO A., *Urban Dimension of Territorial Cohesion: Perspective Facing the Crisis*, 2013, [https://www.corp.at/archive/CORP2013\\_147.pdf](https://www.corp.at/archive/CORP2013_147.pdf).
- PLIENINGER T., BIELING C., *Resilience and the cultural landscape: understanding and managing change in human-shaped environments*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2012.
- PRIEUR M., “L’intégration du paysage dans les politique et programmes internationaux et les paysages transfrontaliers”, in *Conférence de la Convention Européenne du Paysage à l’occasion de son entrée en vigueur*, Strasbourg, Editions Conseil de l’Europe, 2004.
- RAS - REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Piano Paesaggistico Regionale. Relazione dell’aggiornamento e revisione*, Cagliari, 2009.

- RAS - REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*, Centro Regionale di Programmazione, Cagliari, 2013.
- RAS - REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, *La Strategia Nazionale per le aree interne. Processo programmatico e nota metodologica per l'individuazione delle aree interne per la Regione Sardegna*, Cagliari, 2014, <http://www.galmarmilla.it/media/228820/Documento-Definizione-Aree-Interne-finale-26052014.pdf>
- RENOLDI S., “Sviluppo locale nelle aree interne. Programmazione territoriale e settore turistico in Sardegna”, *EyesReg - Giornale di Scienze Regionali*, 10 (3), 2020, pp. 155-159.
- RENOLDI S., “Luoghi della cultura, turismo e sviluppo locale. Politiche settoriali e programmazione territoriale in Sardegna nell’era del Covid-19”, *CRENOS – Quaderni di lavoro*, 1, 2021, pp. 1-23.
- SANNA A., *Le fonti di aggiornamento del Piano paesaggistico regionale*, [http://www.sardegnaeoportale.it/documenti/40\\_615\\_20170301120336.pdf](http://www.sardegnaeoportale.it/documenti/40_615_20170301120336.pdf)
- SALARIS L., “La popolazione della Sardegna dal dopoguerra ai giorni nostri: tra cambiamento e nuovi equilibri”, in CARDIA M. (a cura di), *Atti del ciclo di attività 70 anni di Autonomia Speciale della Sardegna*, Magenta (MI), Aipsa, 2018, pp. 367-379.
- SCANU G. E ALTRI, “Inclusive Growth in inner and internal areas: policies sustaining quality of life as driver of territorial development”, in PREZIOSO M. (a cura di), *Territorial Impact Assessment of national and regional territorial cohesion in Italy. Place evidence and policy orientations towards green economy*, Bologna, Pàtron editore, 2020, pp. 143-155.
- SCIULLO G., *Il Codice e la Convenzione europea del paesaggio. Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, Aedon, 3, 2008, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/sciullo2.htm#notaast>.
- SODANO C., SANTUOPOLI N., “Il concetto di paesaggio nella normativa italiana”, in BERTOCCI S., VAN RIEL S. (a cura di), *La cultura del restauro e della valorizzazione. Temi e problemi per un percorso internazionale di conoscenza*, Firenze, Altralinea, 2014, pp. 1.173-1.180.
- TURRI E., *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*. Venezia, Marsilio editore, 2001.
- VOGHERA A., LA RICCIA L., “La Convenzione Europea del Paesaggio alla prova dell’operatività locale. Sperimentalismi disciplinari e problemi aperti”, *Ri-Vista*, 2016, 1, pp. 10-23.

ZOPPI C., “La difficile attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna”, *Urbanistica informazioni*, Anno XXXXII, 2015, pp. 34-36.

*Considerations on the regional landscape plan of Sardinia: a contribution from internal areas.* – The concept of landscape is at the core of many geographical studies and is rich in different meanings that over time have given rise to numerous interpretations. According to the European Landscape Convention adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2000, landscape is a combination of natural and cultural elements in continuous transformation. Transformations that, if not planned attentively, can give rise to processes of deterioration and loss of quality of landscape configurations. In a Europe where there is still a significant dualism between urbanized and rural areas and in an environmental, economic and social era marked by the objectives of sustainability dictated by the 2030 Agenda, it is therefore necessary to adopt and strengthen policies and strategies for a more cohesive development and planning of the territory. The contribution, after a brief review of the literature on European and national policies on the landscape, wants to focus on the ability of regional realities to activate reconstructive interventions and environmental improvements from the adoption of Landscape Plans. In particular, the attention wants to focus on the Sardinian regional context, the first reality in Italy to have adopted a Landscape Plan in 2006. A plan that, to date, has identified only in the coastal areas the areas to be protected and enhanced. However, in the light of the priorities for a sustainable future, the Plan needs to be reviewed and a new plan that can also include the internal areas that are still not sufficiently integrated in the development process of the island.

*Keywords.* – Landscape, Policy, Sardinia

*Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Scienze economiche e aziendali  
brundubr@uniss.it*

*Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Scienze economiche e aziendali  
sbattino@uniss.it*