

urbanistica

# INFORMAZIONI

*special issue*

*IX Giornata Studio INU*  
**Infrastrutture blu e verdi,  
reti virtuali, culturali e sociali**

*9° INU Study Day*  
**Green and Blue Infrastructures,  
Virtual, Cultural and Social Networks**

A cura di / Edited by Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe

**263 si.**

Rivista bimestrale  
Anno XXXXII  
Settembre-Ottobre  
2015  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

**INU**  
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.  
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

# Lo stato di fatto della rete Natura 2000 in vista della pianificazione metropolitana. Alcune riflessioni sul caso di Cagliari

Daniela Ruggeri

## Introduzione

La riflessione proposta in questo saggio pone le basi nel recente fermento normativo in materia di città metropolitana, ragionando sul contesto ambientale di una delle maggiori aree antropizzate della Sardegna, Cagliari e il suo esteso hinterland, nell'ottica di un nuovo sistema di pianificazione di area vasta, concentrando l'attenzione sulla comparazione di possibili approcci e modalità di declinazione del tema sullo specifico contesto territoriale. Il ragionamento si sviluppa su come la pianificazione generale del territorio potrebbe relazionarsi con la gestione dei siti protetti dalla normativa comunitaria in materia di reti ecologiche; tema che è divenuto centrale per le politiche territoriali, segnando così il passaggio da una politica protezionistica di aree chiuse ad una tutela ambientale diffusa.

## L'istituzione della Città metropolitana di Cagliari

Negli ultimi anni in Europa la concentrazione metropolitana si è attestata come fenomeno in continua crescita e il tema del governo di questi contesti ha assunto una grandissima rilevanza. Attivo e dinamico è il dibattito tra urbanisti, sociologi, statistici sulle modalità di classificazione e sull'interpretazione dei fenomeni che interessano le grandi città e i loro hinterland e numerosi sono gli studi e le analisi statistiche sui grandi agglomerati urbani europei. D'altra parte, circa il 68% della popolazione dell'Unione Europea risiede attualmente in regioni metropolitane dove si generano più dei due terzi del Pil europeo (Censis, 2014).

La Commissione europea, in relazione alla politica di coesione 2014-2020, ha invitato i Paesi membri a dotarsi di una agenda urbana indirizzata alla limitazione del consumo di suolo, alla riqualificazione urbana, alle infrastrutture dei trasporti e alla mobilità sostenibile, e ad una strategia in materia di clima ed

energia (Commissione europea, 2014); temi riguardanti appieno le questioni sui contesti metropolitani.

La "città metropolitana", introdotta nell'ordinamento legislativo italiano con L. del 08/06/1990, n. 142, viene riconosciuta come "ente locale" con L. Cost. del 18/10/2001, n. 3, che modifica l'art. 114 della Costituzione da "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" a "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato [...]".

La L. del 07/04/2014, n. 56, anche detta "Legge Delrio", definisce le città metropolitane come "enti territoriali di area vasta" e, tra le varie funzioni, attribuisce quelle di adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, quelle della pianificazione territoriale generale, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della mobilità e viabilità, della promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, della promozione della informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

In adeguamento alla Legge Delrio, la Giunta della Regione Autonoma della Sardegna ha approvato, con deliberazione del 29/12/2014, n. 53/17, il D.D.L. n. 176 che destina parte del Titolo III alla definizione di Città metropolitana di Cagliari e, all'art. 36, stabilisce che il territorio della Regione si articola nella Città metropolitana di Cagliari e nelle province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna (corrispondente alla storica Provincia di Cagliari, ad eccezione dei comuni appartenenti alla Città metropolitana di Cagliari).

Nel succitato D.D.L., la Città metropolitana di Cagliari è da istituirsi secondo un modello ristretto, non coincidente con i limiti provinciali, e comprendente il Comune di Cagliari e i suoi comuni contermini (Capoterra, Assemini, Elmas, Sestu, Selargius, Monserrato, Quartu Sant'Elena), i comuni facenti parte del "Forum permanente dei sindaci dell'area vasta di Cagliari" (oltre i comuni contermini, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Quartucciu, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro) e i comuni, eventualmente individuati in seguito, i cui insediamenti abbiano con il Comune di Cagliari rapporti di stretta integrazione territoriale.

Di fatto, il fenomeno della metropolizzazione dell'area vasta di Cagliari si è fisicamente consolidato negli ultimi decenni, portando

ad un bacino di circa 500000 abitanti, pari ad un terzo della popolazione regionale (De Luca e Moccia, 2015, p. 8).

La Città metropolitana di Cagliari subentrerà, quindi, alla Provincia di Cagliari, relativamente all'area territoriale di propria competenza, e succederà ad essa in tutti i rapporti attivi e passivi, assumendo, tra le altre, le funzioni di: adozione e aggiornamento annuale del piano strategico di sviluppo del territorio metropolitano; elaborazione, in coerenza con il piano strategico, dello strumento di pianificazione generale della città metropolitana al quale gli strumenti generali dei singoli comuni si dovranno coordinare.

## La pianificazione di area vasta in riferimento alla rete Natura 2000

In materia di pianificazione di livello sovralocale, rispetto alla tutela degli habitat e delle specie di interesse comunitario, all'art. 106 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR) si legge "le Province [provvedono a] recepire i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele [e] individuare e disciplinare i corridoi ecologici al fine di costruire una rete di connessione tra le aree protette, i biotopi e le aree naturali, i fiumi e le risorgive". Il PPR stabilisce, quindi, che gli strumenti pianificatori di scala provinciale prevedano indicazioni di tutela relative agli habitat e alle specie di interesse comunitario e alle connessioni tra le aree naturali.

La Variante in adeguamento al PPR del Piano Urbanistico Provinciale/Piano Territoriale di Coordinamento (PUP/PTC) – primo ambito omogeneo fascia costiera – della Provincia di Cagliari recepisce i SIC e le ZPS ricadenti nell'ambito costiero (Provincia di Cagliari, 2011b, p. 1). Nella Relazione illustrativa del PUP/PTC si introduce il "Sistema della tutela della biodiversità e dell'ecosistema territoriale" e si definisce la strategia di riconoscimento e integrazione della rete Natura 2000 alla scala provinciale e quindi il recepimento e la sua contestualizzazione territoriale (Provincia di Cagliari, 2011a, p. 73). All'art. 27 della Normativa del Piano vengono riportate le linee guida e gli indirizzi per il governo del territorio provinciale, per il quale si promuove l'avvio di processi di gestione e di governo del territorio finalizzati a perseguire gli obiettivi di tutela e valorizzazione dei requisiti dei siti



Tipo	N.	Denominazione del sito della rete Natura 2000		Comuni interessati dal sito della rete Natura 2000
SIC	1	ITBo40021	Costa di Cagliari	Maracalagonis, Sinnai
	2	ITBo40022	Stagno di Molentargius e territori limitrofi	Cagliari, Quartu Sant'Elena, Quartucciu
	3	ITBo40023	Stagno di Cagliari, Saline di Macchiareddu, Laguna di Santa Gilla	Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas
	4	ITBo40051	Bruncu de Su Monte Moru - Geremeas (Mari Pintau)	Quartu Sant'Elena
	5	ITBo41105	Foresta di Monte Arcosu	Assemini, Capoterra, Decimomannu, Pula, Sarroch, Villa San Pietro
	6	ITBo41106	Monte dei Sette Fratelli e Sarrabus	Maracalagonis, Quartu Sant'Elena, Sinnai
	7	ITBo42207	Canale su Longuvresu	Pula
	8	ITBo42216	Capo di Pula	Pula
	9	ITBo42231	Tra Forte Village e Perla Marina	Pula
	10	ITBo42241	Riu S. Barzolu	Sinnai
	11	ITBo42242	Torre del Poetto	Cagliari
	12	ITBo42243	Monte Sant'Elia, Cala Mosca e Cala Fighera	Cagliari
ZPS	13	ITBo43055	Monte dei Sette Fratelli	Burcei, Castiadas, Dolianova, Maracalagonis, San Nicolò Gerrei, San Vito, Sinnai, Villasalto
	14	ITBo44002	Saline di Molentargius	Cagliari, Quartu Sant'Elena, Quartucciu
	15	ITBo44003	Stagno di Cagliari	Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas
	16	ITBo44009	Foresta di Monte Arcosu	Assemini, Siliqua, Uta

Tabella 1 - I SIC e le ZPS ricadenti nella Città metropolitana di Cagliari perimetrata come in Figura 1.

mitigazione dei fattori di pressione (come il carico antropico stabile o stagionale, l'uso delle risorse naturali, il consumo di suolo dovuto all'urbanizzazione del territorio).

Nelle linee guida regionali per la redazione dei PdG di SIC e ZPS è presente la sezione "Caratterizzazione urbanistica e programmatica" in cui si indirizza l'approfondimento relativo anche ai seguenti contenuti:

- inquadramento urbanistico territoriale dell'area in cui ricade il SIC/ZPS, consistente in una ricognizione degli strumenti di pianificazione in vigore, o in via di definizione, nei comuni interessati dal sito, allo scopo di verificarne la congruenza con le finalità di tutela della biodiversità;
- analisi delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali con riferimento alla distribuzione degli habitat, basata sulla sovrapposizione della zonizzazione degli strumenti urbanistici comunali vigenti con

le carte della distribuzione degli habitat e delle specie di interesse comunitario, allo scopo di evidenziare le interazioni esistenti tra previsioni urbanistiche attuate e da attuare e habitat e specie presenti, in termini quantitativi di superfici e di carico antropico;

- analisi delle previsioni dei Piani di utilizzo dei litorali con riferimento alla distribuzione degli habitat;
- identificazione dei fattori di pressione e degli impatti derivanti dalla caratterizzazione urbanistica e programmatica.

Inoltre, si raccomanda di non limitare le previsioni alla sola porzione di territorio ricadente nel SIC/ZPS, ma di estendere le analisi anche alle previsioni di interventi ricadenti all'esterno del perimetro del sito e che potrebbero causare effetti diretti, indiretti e cumulativi sulle componenti ambientali del sito (Regione Autonoma della Sardegna, 2012).

### I siti della rete Natura 2000 ricadenti nella Città metropolitana di Cagliari

Ipotizzando una configurazione della Città metropolitana di Cagliari costituita da sedici comuni (il comune di Cagliari e i suoi comuni contermini – Assemini, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartu Sant'Elena, Selargius, Sestu –, nonché i comuni facenti parte del "Forum permanente dei sindaci dell'area vasta di Cagliari" – oltre ai comuni contermini, Decimomannu, Maracalagonis, Pula, Quartucciu, Sarroch, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro), i siti della rete Natura 2000 ricadenti (anche solo in parte) all'interno della area metropolitana sono sedici, dei quali dodici SIC e quattro ZPS (Figura 1).

I siti ricadenti nell'area metropolitana (elencati in Tabella 1), in alcuni casi, interessano un solo comune, in altri casi più comuni, alcuni dei quali esterni al perimetro metropolitano; inoltre, talvolta, SIC e ZPS si sovrapp-

pongono tra loro parzialmente o totalmente; di tali siti, la maggior parte è dotata di PdG. In Tabella 1, i SIC riportati, normalmente, sono dotati di un proprio PdG, eccezione fatta per situazioni in cui più SIC sono gestiti dal medesimo PdG: si tratta dei SIC 11 e 12, ricadenti solo nel Comune di Cagliari, e dei SIC 7, 8 e 9, ricadenti nel solo Comune di Pula; riguardo alle ZPS, i siti 14 e 15 non sono dotati di PdG, mentre il 13 e il 16 hanno ciascuno un PdG in fase di approvazione.

In merito alla “Caratterizzazione urbanistica e programmatica”, nei PdG emergono diversi elementi interessanti dal punto di vista pianificatorio. Gli aspetti critici descritti riguardano: in alcuni casi, l’elevato livello di intersezione e sovrapposizione delle funzioni dei diversi strumenti programmatici e pianificatori ai vari livelli istituzionali, con l’esito di potenziali conflitti tra le diverse strategie di gestione dell’area e conseguente inefficacia rispetto agli obiettivi delle direttive comunitarie, nonché l’oggettiva difficoltà di gestione causata dalla presenza sulla scena di una pluralità di competenze distribuite su più enti, che talvolta perseguono strategie divergenti, con conseguente carenza di coordinamento nella gestione; talvolta, invece, si riscontrano fattori di pressione legati alla pianificazione urbanistica obsoleta e non coordinata tra comuni confinanti.

Per contro, alcuni aspetti propositivi si focalizzano sulle attività multidisciplinari di pianificazione rispetto ad una pluralità di attori con diversi ordini di competenza e di scala; infatti, in diversi piani si auspica il coinvolgimento attivo di soggetti pubblici e privati aventi competenze sull’area vasta al fine di creare una sinergia a garanzia di un reale risanamento e una gestione integrata dei processi ambientali, insediativi e socio-economici dei siti, mediante la definizione di obiettivi, strategie e scelte condivise.

L’istituenda Città metropolitana di Cagliari, che subentrerà alla Provincia di Cagliari relativamente al proprio territorio di competenza, nel proprio quadro programmatico/pianificatorio dovrà certamente confrontarsi con la gestione dei SIC e delle ZPS ricadenti (anche se solo in parte) all’interno del proprio perimetro in un’ottica di integrazione e confronto strategico che miri alla tutela dell’ambiente e nel contempo favorisca uno sviluppo territoriale.

## Conclusioni

La riflessione proposta ha delineato un quadro complessivo sulle questioni pianificatorie di area vasta rispetto ai siti della rete Natura 2000, focalizzando sul caso specifico dell’istituenda Città metropolitana di Cagliari.

Nell’ipotesi in cui si costituisca in sedici comuni, la Città metropolitana di Cagliari sarà interessata dalla presenza di sedici siti della rete Natura 2000, ragion per cui la pianificazione di area vasta dovrà confrontarsi con i piani relativi a questi siti, allo scopo di garantirne una migliore gestione, integrare e valorizzare le potenzialità per lo sviluppo socio-economico, e conservare lo straordinario patrimonio di biodiversità che li caratterizza, anche attraverso la cooperazione tra diversi soggetti, sia pubblici che privati, al fine di favorire un armonico sviluppo territoriale e socio-economico.

In un simile contesto, il Piano di Gestione si configura come strumento di indirizzo strategico e di supporto alle decisioni, nei processi di definizione delle linee di indirizzo gestionali, della programmazione e della organizzazione della progettualità d’ambito orientata in senso ambientale verso lo sviluppo sostenibile e la crescita complessiva del territorio.

Rimane comunque aperta la questione su come effettivamente la pianificazione generale del territorio dell’area metropolitana si coordinerà con la gestione dei siti della rete Natura 2000.

*Questo contributo è redatto nell’ambito del Programma di Ricerca “Natura 2000: Valutazione dei piani di gestione e studio dei corridoi ecologici come Rete complessa”, finanziato, per gli anni 2015-2018, dalla Regione Autonoma della Sardegna, nel quadro del Bando per la presentazione di “Progetti di ricerca fondamentale di base”, annualità 2013, sviluppato presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell’Università di Cagliari.*

## Riferimenti bibliografici

- Censis (2014), “Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa”, Report di ricerca, Roma, documento consultabile all’indirizzo: <http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/02/Le%20città%20metropolitane%20in%20Europa%20CENSIS.pdf> [ultimo accesso: 15/12/2015]
- Commissione europea (2014), *La dimensione urbana delle politiche dell’UE. Elementi fondanti di una agenda urbana UE*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, documento consultabile all’indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0490&from=EN> [ultimo accesso: 15/12/2015]
- De Luca, G., Moccia, F.D., a cura di (2015), *Immagini di territori metropolitani*, InuEdizioni, Roma, ISBN: 978-88-7603-132-8
- Provincia di Cagliari (2011a), *Piano Urbanistico Provinciale. Variante in adeguamento al PPR – primo ambito omogeneo: fascia costiera. Relazione illustrativa*, documento consultabile all’indirizzo: [http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/o\\_Relazione.pdf](http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/o_Relazione.pdf) [ultimo accesso: 15/12/2015]
- Provincia di Cagliari (2011b), *Piano Urbanistico Provinciale. Variante in adeguamento al PPR – primo ambito omogeneo: fascia costiera. Rete Natura 2000: Siti di Importanza Comunitaria e Zone a Protezione Speciale*, documento consultabile all’indirizzo: [http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/i\\_Rete\\_Natura\\_2000.pdf](http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/i_Rete_Natura_2000.pdf) [ultimo accesso: 15/12/2015]
- Provincia di Cagliari (2011c), *Piano Urbanistico Provinciale. Variante in adeguamento al PPR – primo ambito omogeneo: fascia costiera. Normativa del Piano*, documento consultabile all’indirizzo: [http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/3\\_Normativa.pdf](http://www.provincia.cagliari.it/ProvinciaCa/resources/cms/documents/3_Normativa.pdf) [ultimo accesso: 15/12/2015]
- Regione autonoma della Sardegna (2012), *Linee guida per la redazione dei Piani di Gestione*, documento consultabile all’indirizzo: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/i\\_5\\_20120210142535.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/i_5_20120210142535.pdf) [ultimo accesso: 15/12/2015]
- Regione Autonoma della Sardegna (2006), *Piano Paesaggistico Regionale. Norme tecniche di attuazione*, documento consultabile all’indirizzo: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/i\\_22\\_20060911101100.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/i_22_20060911101100.pdf) [ultimo accesso: 15/12/2015]