

## POSADA, LA SFIDA DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E LE OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO

*di Roberto Tola, Sindaco di Posada*

Nel marzo 2017, il Comune di Posada ha ricevuto una menzione speciale nell'ambito della candidatura per la selezione della realtà italiana che avrebbe rappresentato il nostro paese al Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa. A convincere il Ministero dei beni e delle attività culturali è stata la scelta di pianificazione e gestione delle trasformazioni del territorio che ha riguardato l'intervento previsto a Monte Orvile. Eppure, per chi osserva oggi l'area – una collina spoglia, vicina al mare, con una residua pineta alle pendici – è difficile capire le ragioni di un riconoscimento in quanto “buona pratica di tutela dell'integrità paesaggistica e di restituzione alla collettività”. Quello che da un semplice sguardo non è possibile cogliere è la storia amministrativa che c'è dietro la vicenda, perché grazie a un lungo cammino intrapreso più di 10 anni fa, l'amministrazione comunale è riuscita a mettere al sicuro il territorio dalla speculazione edilizia e a salvaguardarla da fenomeni di dissesto idrogeologico che caratterizzano il territorio, oltre che da una standardizzazione dell'offerta turistica che troppo spesso travolge le località balneari. A Posada si è infatti scelto di utilizzare il Piano paesaggistico regionale come bussola per rivedere le previsioni edificatorie, ma si è anche fatto tesoro delle conseguenze traumatiche delle alluvioni. Posada ha incardinato intorno al proprio Piano urbanistico un insieme di politiche di governo del territorio che stabiliscono nuovi punti di equilibrio tra uomo e natura, mare ed entroterra, istanze private e interesse pubblico, in netta controtendenza rispetto al passato e con risultati ormai evidenti in termini di conservazione delle risorse ambientali, sicurezza della popolazione, godibilità turistica.

### **Posada e le scelte di governo del territorio**

Posada si trova in provincia di Nuoro, si affaccia sul mare, su un'altura che domina il complesso estuario ricco di stagni e canali formato dal fiume Posada. Il territorio di Posada, parte di un territorio notevolmente più vasto

originato dall'antica omonima baronia e che, fino al 1959 comprendeva anche gli attuali comuni di Budoni e San Teodoro, corrisponde oggi in massima parte alla bassa valle del fiume omonimo, includendo la frazione di impianto storico di Sas Murtas e i recenti insediamenti di San Giovanni, nonché parte del porto di La Caletta la cui gestione viene condivisa con il confinante Comune di Siniscola. La particolare orografia del territorio comunale e la disponibilità di acqua dolce a seguito delle bonifiche idrauliche e delle operazioni di riordino fondiario, avvenute nel Novecento, hanno favorito lo sviluppo dell'agricoltura, in particolare della frutticoltura. Ciò ha fatto sì che la base economica locale, a differenza di molti altri comuni costieri, non si fondi unicamente sull'andamento del turismo balneare. Il paese conta circa 3.000 abitanti ed è in costante crescita; è tra i comuni della Provincia di Nuoro che presenta il più alto incremento demografico, con tassi costanti e in continua ascesa dagli anni Settanta, in totale controtendenza con i trend registrati a livello provinciale; dall'anno 2000 a oggi la popolazione è cresciuta di circa 800 unità. Ciò è dovuto principalmente alla felice posizione geografica, poiché il paese si trova a metà strada tra Nuoro e Olbia, collegato dalla strada statale 131 che ha contribuito alla creazione di un modo tutto nuovo di relazionarsi con le aree interne e la Gallura.

Il territorio comunale si estende per una superficie di 3.352 ettari; di questi, 930 ettari sono terreni sotto vincolo Pai idraulico pari al 27% dell'intero territorio comunale e 1.032 ettari Pai geomorfologico, pari al 30% dell'intero territorio comunale. Sommando i terreni sottoposti al Pai idraulico e geomorfologico arriviamo al 57% dell'intero territorio comunale sotto vincolo. Oltre ai vincoli dettati dal Pai, si aggiungono le aree attraversate da incendi, che in base alla normativa vigente non possono cambiare di destinazione urbanistica per 15 anni dalla data dell'incendio. Un altro vincolo è quello degli oltre 500 ettari di terreni gravati da uso civico. Con questi vincoli abbiamo dovuto giocare a fare i conti quando abbiamo iniziato a ragionare sul nuovo Puc in adeguamento al Piano paesaggistico regionale e al Piano di assetto idrogeologico. Vincoli che sono paradossalmente diventati il punto di

forza del nuovo Piano: il Puc è stato costruito avendo come riferimento le problematiche legate al rischio idrogeologico che ha garantito negli anni la tutela quasi integrale di quegli spazi che nel tempo sono periodicamente soggetti a fenomeni alluvionali. Quelle aree sono state integralmente inserite nel perimetro del parco regionale di Tepilora di recente istituzione (2014) che comprende i comuni di Torpè, Lodè e Bitti oltre al Comune di Posada. Bisogna evidenziare che le aree vincolate non sono state perimetrare per il capriccio di qualche geologo dispettoso, ma sono il frutto di un attento studio che purtroppo sempre più spesso in questi ultimi anni si sta rivelando esatto.

Solo negli ultimi 10 anni, nel 2004, 2006, 2008, 2009 e 2013, il nostro territorio è stato soggetto a fenomeni alluvionali e dissesti idrogeologici. Negli anni 2004 e 2006 hanno ceduto gli argini in sponda sinistra del fiume Posada con conseguente allagamento della piana e ingenti danni a bestiame, colture e abitazioni. Nell'anno 2008 in seguito a violente precipitazioni c'è stato uno smottamento alle pendici del centro storico e infine nell'anno 2009 nel mese di settembre è crollato il ponte sulla 125 sul rio San Simone, costruito ai primi del Novecento. Questi eventi ci hanno fatto riflettere e in qualche modo ci hanno aiutato a pianificare al meglio il nostro territorio in fase di redazione del Puc, mentre l'ultima alluvione del 2013, la più disastrosa, è servita per "testare" l'efficacia delle scelte pianificatorie.

Preliminarmente alla redazione del Puc, adottato nel 2008 e approvato e pubblicato nel 2011, nell'anno 2005 è stato adeguato il Programma di fabbricazione vigente al Pai. La normativa era stata appena introdotta e prevedeva che i comuni adeguassero i propri strumenti urbanistici alle perimetrazioni del Piano di assetto idrogeologico; per il periodo era una novità, la maggior parte dei comuni tardarono ad adeguare e a fare rispettare la nuova normativa che, rispetto al passato si presentava, giustamente, molto rigida.

Questo ha comportato il blocco totale dell'edificazione nella pianura alluvionale che il Pai classificava come Hi4 (area a pericolosità idraulica massima). Non è stata una scelta semplice, dato che in quel periodo a Posada stava iniziando a prendere piede la realizzazione dei "depositi attrezzi" che in realtà altro non erano che delle piccole abitazioni costruite sulla pianura, a pochi passi dal mare.

La nuova normativa del Pai ci aiutò a bloccare una tendenza che altrimenti sarebbe stata più difficile da arginare con le altre norme vigenti. In molti, in quel periodo, affermavano che non era possibile che il fiume potesse allagare tutta la pianura, c'erano gli argini che proteggevano le campagne e le case, ma purtroppo l'alluvione del 18 novembre 2013 li ha smentiti.

## **Le scelte del Piano urbanistico comunale**

Negli anni compresi tra il 1995 e 2005 il Comune di Posada è stato interessato da un notevole sviluppo edilizio-speculativo. Allora il Comune era ancora dotato di un Programma di fabbricazione redatto alla fine degli anni Settanta e non adeguato a fronteggiare le spinte speculative tipiche di quel periodo. Il boom edilizio determinò il consumo di quasi tutte le aree edificabili e spinse le amministrazioni di allora ad elaborare, senza successo, un Piano urbanistico comunale per dare una risposta alla crescente richiesta di aree e volumi edificabili. Si pose un freno a tale tendenza con la Giunta Soru: nel 2004, con la legge "salva coste", si avviò formalmente il processo di redazione e approvazione del Piano paesaggistico regionale (concluso nel 2006), mediante la previsione di misure di salvaguardia temporanea, volte a limitare l'edificabilità nella fascia costiera. Con l'approvazione del Piano paesaggistico regionale, il primo entrato in vigore in Italia a seguito del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Regione Sardegna si è distinta positivamente nel panorama nazionale per la visione e la tutela del paesaggio.

L'assunzione del paesaggio come principale valore identitario della nostra regione, e la conseguente scelta di tutela come atto necessario per le aree ancora libere, rappresenta un momento fondamentale nella pianificazione. I comuni, nell'ambito delle loro competenze pianificatorie, devono adeguare i rispettivi Piani urbanistici comunali ai contenuti del Ppr, procedura questa che, ormai a 10 anni dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico, è stata completata soltanto da poche decine di comuni costieri su 72. Il Puc di Posada è stato tra i primi, riuscendo a ribaltare in opportunità quelli che per la maggior parte dei comuni sardi sono rimasti vincoli, a costruire intorno alla tutela del paesaggio e alla salvaguardia dei valori ambientali una visione di medio-lungo periodo. Il Ppr è diventato strumento di guida per la redazione di un Piano urbanistico che non "congela l'edilizia", anzi: pur partendo da un 60% di territorio di fatto già vincolato, tra terreni a uso civico e piano d'assetto idrogeologico, rispettando le limitazioni imposte dal Ppr e facendo propria la prospettiva già molto concreta dell'istituzione del Parco regionale, è riuscito a trovare un punto di equilibrio tra i vari interessi prevedendo – a fronte di scelte in apparente controtendenza come quella relativa a Monte Orville – la costruzione di insediamenti per circa 200.000 metri cubi tra zone di espansione intorno all'abitato e zone F destinate all'edilizia residenziale turistica in risposta a un trend demografico positivo. L'elaborazione del Puc è avanzata in piena collaborazione con le strutture regionali e il Mibact, è stata l'occasione per leggere e interpretare alla scala locale contenuti e obiettivi del Piano paesaggistico regionale.

Per la prima volta nella sua storia, Posada si è dotata di uno strumento urbanistico esteso all'intero ambito comunale. La pianificazione urbanistica, superando la visione oggettivamente parziale del Programma di fabbricazione, assume quindi un carattere fortemente strategico, anche alla luce dell'azione pianificatoria della Regione Sardegna, nell'indirizzare un modello di sviluppo del territorio basato sui caratteri identitari di Posada, dove particolare rilievo è stato attribuito alla sostenibilità ambientale delle scelte pianificatorie e al miglioramento della qualità della vita per i residenti.

A Posada il Puc ha un carattere strategico e operativo. Da un lato, è un progetto di territorio che intende superare l'attuale tendenza alla perifericità, anche turistica, rispetto ai centri della costa nordorientale basandosi sulla particolarità delle risorse paesaggistiche e ambientali, del patrimonio storico-archeologico, della posizione rispetto alle infrastrutture territoriali (SS 131), rendendo Posada un luogo privilegiato per la residenza e in cui la stagione turistica sia meno condizionata dalla stagione balneare; dall'altro, contiene elementi di operatività immediata che offrono soluzioni a problemi urbanistici e paesaggistici complessi e possibilità di sviluppo economico in grado di mettere a sistema le risorse e potenzialità che caratterizzano il territorio. Il Puc di Posada ha come obiettivo la predisposizione di azioni di governo del territorio finalizzate a preservare e valorizzare la risorsa territoriale e paesaggistica, con particolare riguardo alle aree soggette a rischio di alluvione, il fiume rappresenta l'elemento portante e strategico. Il parco fluviale, le cui aree sono ricomprese nel parco naturale regionale di Tepilora, è il cardine attorno al quale si struttura la tutela degli ambienti a elevata naturalità, il sistema degli accessi e delle relazioni tra la costa e il sistema insediativo, e ha come obiettivo la valorizzazione delle produzioni agricole di pregio.

Il Puc ha dimostrato la sua efficacia in occasione dell'alluvione del novembre 2013, quando l'intera regione è stata colpita dal ciclone Cleopatra e il nostro territorio della Sardegna nord orientale è stato tra quelli maggiormente colpiti. Occorre innanzi tutto dire che l'evento alluvionale che ha interessato la nostra area è stata una piena millenaria: in poche ore si sono scaricati, sulla piana di Torpè e Posada, trasportati dal fiume, oltre 100 milioni di metri cubi d'acqua. Nella diga sul Posada, dimensionata per una capacità di invaso di 25 milioni di metri cubi d'acqua, sono transitate portate di 3.500/3.700 metri cubi al secondo, si pensi che una piena ordinaria del Po è di 1.500 metri cubi al secondo e che gli argini del Posada sono progettati per portate di 2.000 metri cubi al secondo. Si è trattato quindi di un evento eccezionale, ma non per questo non prevedibile negli effetti. Rispetto alle previsioni del Puc,

le aree allagate non hanno interessato quelle perimetrare come edificabili dal Piano, sono invece state allagate tutti gli edifici privati (depositi attrezzi) realizzati nella pianura alluvionale e le principali infrastrutture viarie (strada statale 125) costruiti ante-Piano urbanistico e Piano di assetto idrogeologico. La lezione che abbiamo imparato è che occorre assecondare la naturale vocazione del territorio, nello specifico del fiume e della pianura, che sono la tutela dell'ambiente e l'agricoltura e non viceversa l'edificazione.

## **Il Piano e le opportunità di sviluppo**

Tra gli obiettivi strategici previsti nel Piano che si sono concretizzati successivamente alla sua approvazione, di particolare importanza è l'acquisizione del Monte di Orvile al demanio comunale e la sua riqualificazione ambientale. L'intervento è consistito nell'acquisizione al demanio comunale dell'area di Monte Orvile, di circa 60 ettari, al fine di governare il processo di riqualificazione, tutela e restituzione alla fruizione collettiva del caposaldo orografico che costituisce l'estremità nord dell'arco costiero posadino e del sistema estuariare del rio Posada. L'intervento è stato realizzato nella cornice dell'elaborazione del Piano urbanistico comunale: l'insieme di tutele interessanti l'area, le scelte del Ppr e quelle del comune di Posada relative alla pianificazione urbanistica hanno permesso di annullare le previgenti previsioni di trasformazione (60.000 metri cubi di nuovi volumi per residenze turistiche) e di acquisire gratuitamente l'intera area. Il Piano ha previsto una compensazione alla cessione gratuita individuando le aree ove realizzare una modesta capacità edificatoria (3.000 metri cubi su 5.000 metri quadrati) ai margini della zona già urbanizzata di San Giovanni a sud del territorio di Posada. Il Comune ha fatto dell'intervento su Monte Orvile un tassello della visione strategica del futuro di Posada incentrata sulla qualità paesaggistica, la tutela delle risorse ambientali, il rafforzamento dell'identità, la capacità attrattiva verso un turismo diverso da quello in nome del quale buona parte del territorio costiero sardo ha subito irreparabili modificazioni.

In questa logica, l'acquisizione al patrimonio pubblico è diventata fondamentale per scongiurare il pericolo che Monte Orvile, punto di riferimento nell'articolazione costiera ed elemento strutturante del sistema fluviale del rio Posada, venisse strappato al sistema di relazioni paesaggistiche e ambientali cui appartiene e banalizzato da un intervento edificatorio progettato secondo un modello che ha mostrato ormai da tempo tutti i suoi limiti. Il radicamento di tale visione strategica nel sentire comune, obiettivo generale e prioritario per l'amministrazione, ha trovato in Monte Orvile una forte valenza simbolica

legata alle sue vicissitudini nella storia recente. L'area era stata venduta dal Comune di Posada a privati nel 1962: gli acquirenti intendevano costruire un insediamento turistico e l'amministrazione comunale di allora contava su un doppio risultato: far uscire il paese dal "letargo" favorendo l'avvio di un "turismo portatore di benessere" e incassare denari per la realizzazione di servizi per la comunità. Era, invece, solo l'inizio di una lunga serie di tentativi di truffa, passaggi di proprietà dai confini poco chiari e progetti di speculazione a dispetto dei vincoli paesaggistici. L'ultimo, forse il più ambizioso, all'inizio degli anni Novanta: 250 appartamenti, 80 ville, ristorante, bar, minimarket, sauna, palestra, piscina olimpionica, campi da tennis, minigolf, una chiesa. I vincoli hanno resistito, la società civile e la politica regionale non sono rimaste a guardare e, dopo la vendita all'asta nel 2002 per 3,5 milioni di euro e un ulteriore passaggio di proprietà sempre mosso dall'intenzione di realizzare volumetrie con destinazione residenziale turistica, Monte Orvile ha perso l'interesse degli speculatori. Nel 2008 il Comune di Posada ha avviato la redazione del Piano urbanistico comunale, in adeguamento al Piano paesaggistico regionale, e propone un'ottica diametralmente opposta a quella degli anni Sessanta: concorda con i privati proprietari dell'area la cessione gratuita e inserisce nel Puc il dispositivo di compensazione già richiamato.

L'area è coperta da una delle tante pinete litoranee impiantate nel corso del Novecento per consolidare le dune e difendere le colture dai venti marini, o talvolta soltanto per dare valore a terreni costieri non altrimenti utilizzati. Nel 2009, prima ancora dell'entrata in vigore del Puc che sancirà l'effettiva acquisizione al demanio comunale, un incendio doloso devasta buona parte della pineta, risparmiando solo una sottile fascia lungo la spiaggia. Agli obiettivi già citati, dunque, si aggiungono quelli di ripristino degli elementi naturali e paesaggistici che avevano connotato l'area di Monte Orvile dagli anni Cinquanta in poi. Oggi l'area appartiene al demanio comunale, e questo ha facilitato il conseguimento di due ulteriori importanti risultati. Nel 2014 è stato istituito il Parco naturale regionale di Tepilora, fortemente voluto dalle amministrazioni comunali di Posada, Torpè, Lodè e Bitti e dalle quattro comunità locali, che assume l'asta fluviale del rio Posada come elemento di connessione tra i territori componenti l'area protetta. Il capillare lavoro di confronto e animazione intorno all'idea di Parco come elemento di sviluppo ha fatto sì che, per quanto riguarda Posada, venissero inserite all'interno dei confini dell'area protetta anche molte proprietà private su cui insistono tuttora legittime aspettative produttive; è evidente, però, che il perdurare della proprietà privata su Monte Orvile, con la sua storia di ambizioni edificatorie, avrebbe costituito un ostacolo difficile da superare all'inserimento nel parco

di Tepilora, creando un indiscutibile pregiudizio alla coerenza e unitarietà dell'operazione di salvaguardia, insita nell'istituzione dell'area protetta. Ora invece, con l'appartenenza al Parco regionale, la direzione già tracciata tramite il Puc potrà essere ulteriormente rafforzata dalla disciplina di tutela definita nel Piano del Parco di prossima redazione. A chiudere il percorso amministrativo, nel 2014, è avvenuta la cessione dell'area in comodato d'uso gratuito per quattro anni all'Ente foreste della Sardegna (oggi Forestas) e l'inserimento da parte della regione nel Programma di recupero delle pinete litoranee, e gli interventi necessari al recupero funzionale della pineta sono in corso di esecuzione.



Foto dell'**Università di Sassari (Cattedra di Geomorfologia) e Comune di Posada,**  
*Vista aerea della piana*  
Posada (Nu),  
7 gennaio 2014



Foto dell'**Università di Sassari (Cattedra di Geomorfologia) e Comune di Posada**,  
*Vista aerea del delta del fiume Posada (Nu),*  
7 gennaio 2014