



**XXVI Congresso nazionale INU**  
**"Il nuovo piano"**  
**Ancona, 17-19 aprile 2008**

## Area Vasta

### **L'adeguamento al Piano paesaggistico regionale della Sardegna dei piani urbanistici comunali: alcune riflessioni critiche**

*Corrado Zoppi*

*Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Università di Cagliari, Via Marengo 3, 09123 Cagliari, e-mail: zoppi@unica.it*

L'adeguamento dei piani urbanistici comunali (PUC) al Piano paesaggistico regionale della Sardegna (PPR) è, indubbiamente, il punto nodale del processo di pianificazione cooperativa che il PPR, tramite le sue Norme tecniche di attuazione (NTA), si propone di mettere in atto. Il banco di prova fondamentale è rappresentato dall'adeguamento al PPR dei PUC degli ambiti di paesaggio costieri, che costituiscono l'oggetto della prima fase della definizione del PPR, ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della Legge regionale n. 8/2004 (la cosiddetta "Legge salvacoste").

Le problematiche dell'adeguamento, in termini di potenziale conflitto tra Regione ed Enti Locali, sono molteplici, e sono riferibili sia alla procedura di adeguamento generale al PPR, prevista per tutti gli ambiti di paesaggio, sia costieri che interni, sia per il regime di pianificazione attuativa peculiare previsto dal PPR esclusivamente per gli ambiti di paesaggio costieri. Le NTA, infatti, stabiliscono che "1. Nella fascia costiera di cui all'art. 19 si osserva la seguente disciplina: a) Nelle aree inedificate è precluso qualunque intervento di trasformazione, ad eccezione di quelli previsti dall'art. 12 e dal successivo comma 2; [...]. 2. Fermo quanto previsto dal comma precedente, possono essere realizzati i seguenti interventi: 1) nell'ambito urbano, previa approvazione dei PUC: a) trasformazioni finalizzate alla realizzazione di residenze, servizi e ricettività solo se contigue ai centri abitati e subordinate alla preventiva verifica della compatibilità del carico sostenibile del litorale e del fabbisogno di ulteriori posti letto; 2) nelle aree già interessate da insediamenti turistici o produttivi, previa intesa ai sensi dell'art. 11, 1° comma, lett. c): a) riqualificazione urbanistica e architettonica degli insediamenti turistici o produttivi esistenti; b) riuso e trasformazione a scopo turistico-ricettivo di edifici esistenti; c) completamento degli insediamenti esistenti; 3) in tutta la fascia costiera: a) interventi di conservazione, gestione e valorizzazione dei beni paesaggistici; b) infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al PPR. 3. Gli interventi di cui al precedente comma 2 si attuano: a) attraverso la predisposizione dei nuovi PUC in adeguamento alle disposizioni del PPR, secondo la disciplina vigente; b) tramite intesa nelle more della predisposizione del PUC, e comunque non oltre i dodici mesi, o successivamente alla sua approvazione qualora non sia stato previsto in sede di adeguamento. L'intesa si attua ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c), in considerazione della valenza strategica della fascia costiera. Le intese valutano le esigenze di gestione integrata delle risorse, assicurando un equilibrio sostenibile tra la pressione dei fattori insediativi e produttivi e la conservazione dell'habitat naturale, seguendo le indicazioni della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della "Gestione integrata delle zone costiere" (GIZC) in Europa (2002/413/CE) e del «Mediterranean Action Plan», elaborato nell'ambito della Convenzione di Barcellona. A tal fine, in sede di intesa, la Regione si può

avvalere di specifiche conoscenze e competenze attraverso un apposito comitato per la qualità paesaggistica e architettonica.” (art. 20, commi 1-3) Quand’anche, quindi, sia avvenuto l’adeguamento, i Comuni costieri dovranno, comunque, subordinare qualunque intervento di trasformazione della situazione esistente a intese con Regione e Provincia.

Si tratta, dunque, di due distinte questioni di pianificazione territoriale che, potenzialmente, costituiscono fonti di conflitto: l’adeguamento dei PUC al PPR e, una volta avvenuto l’adeguamento, la pianificazione nelle aree non edificate della fascia costiera.

Le NTA (art. 107) prevedono che i Comuni adeguino i PUC al PPR entro un anno dalla sua approvazione. L’adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi all’assetto ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

Appare, quindi, chiaro come l’amministrazione regionale ritenga opportuno mantenere, in tema di definizione, adozione ed approvazione delle politiche del territorio, una prassi esclusivamente fondata sulla gerarchia delle competenze, con l’amministrazione regionale al vertice della gerarchia.

A questo proposito è estremamente significativo l’enunciato della lettera a del comma 3 dell’art. 1 del Disegno di Legge (n. 204 del 3 Gennaio 2006) recante “Nuove norme per l’uso del territorio regionale” (ancora, tuttavia, non sottoposto all’attenzione dell’Aula): “Le finalità di cui al comma precedente sono perseguite, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza ed efficienza, mediante: a) l’attribuzione ai Comuni di tutte le funzioni relative al governo del territorio non espressamente conferite dall’ordinamento e dalla presente legge alla regione ed alle province; [...].”

Si tratta, evidentemente, di una curiosa idea di sussidiarietà, che ne dà un’interpretazione rovesciata rispetto a quanto stabilito nella Legge 59/97 (“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa,” art. 4, comma 3, lettera a): “[I conferimenti di funzioni avvengono nell’osservanza del] principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; [...].”

L’idea della sussidiarietà rovesciata, che evidenzia quanto poco i Comuni siano coinvolti nella fase decisionale circa l’approvazione dei PUC, si legge molto bene nei contributi che i Comuni sono chiamati ad offrire per il completamento del processo di definizione della normativa del PPR, cui i PUC devono adeguarsi. Tali contributi sono riconducibili a:

1. la collaborazione alla progettazione, realizzazione ed aggiornamento del Sistema informativo territoriale regionale, strumento fondamentale “nella definizione e nel coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione paesaggistica;” (art. 2, comma 2, lettera d, delle NTA)
2. la più precisa individuazione dei beni paesaggistici (immobili ed aree) ai sensi degli artt. 136, 142 e 143 del CBCP, per altro già in larga parte individuati nella cartografia del PPR, presenti nel territorio comunale, per quanto riguarda gli assetti territoriali ambientale, storico-culturale ed insediativo;
3. il recepimento puntuale di prescrizioni ed indirizzi relativi a tutti gli assetti territoriali, prescrizioni ed indirizzi che, per quanto non direttamente traducibili in norme tecniche di PUC, tuttavia sono estremamente dettagliati, e, nello stesso tempo, di interpretazione opinabile, il che apre la strada ad un forte potere discrezionale da parte della Regione nell’approvazione dei PUC adottati dai Comuni, cosa che si configura come un rischio notevole di conflittualità continua tra Regione e Comuni, ma, anche, come una fonte potenziale di mancanza di trasparenza nei rapporti tra Regione e Comuni nella definizione, attuazione e gestione delle politiche del territorio.

Si tratta di un ruolo fortemente ancillare rispetto a quello della Regione, che si configura come un completamento ed un aiuto alla Regione perché possa esercitare il proprio ruolo di più o meno assoluto controllo dell’attività urbanistica. Il Comune entra in gioco solo quando, gioco forza, la Regione ha bisogno di un sostegno.

A titolo di esempio, giova porre in evidenza come si configurano prescrizioni ed indirizzi nel caso dell'assetto territoriale ambientale ed insediativo.

Per quanto riguarda l'assetto territoriale ambientale, si consideri la componente ambientale "Aree seminaturali" definita dall'art. 25 delle NTA. Le prescrizioni e gli indirizzi, da recepire nell'adeguamento dei PUC, sono contenuti, rispettivamente, negli artt. 26 e 27.

Come è evidente dalla lettura della normativa di questi due articoli, il ruolo che l'amministrazione regionale assume non è orientato alla copianificazione con gli enti competenti per gli strumenti di pianificazione subordinati, quanto, piuttosto, a formulare una serie di divieti che, coattivamente, devono entrare a far parte delle norme attuative di questi strumenti. Anche gli indirizzi puntano, in termini ben poco aperti alla dialettica tra i diversi enti territoriali, a definire le modalità di gestione e, in definitiva, gli usi possibili, di alcune tipologie di contesto territoriale.

Per quanto riguarda l'assetto territoriale insediativo, si consideri la categoria di aree e immobili "Edificato urbano – Espansioni in programma" definita dall'art. 73 delle NTA. Le prescrizioni e gli indirizzi, da recepire nell'adeguamento dei PUC, sono contenuti, rispettivamente, negli artt. 74 e 75. Per ciò che concerne le prescrizioni, si punta a limitare fortemente la possibilità dei Comuni di prevedere espansioni di tipo residenziale, che vengono subordinate alla dimostrazione di reali fabbisogni abitativi, senza, peraltro, indicare in che modo tali fabbisogni abitativi debbano essere dimensionati.

Gli indirizzi per le "Espansioni in programma" sono, se possibile, ancora più fumosi e non tecnicamente definiti rispetto alle prescrizioni. Come, infatti, definire cosa intende l'art. 75 delle NTA quando stabilisce che "Al fine di assicurare la opportuna coerenza dell'insieme, gli strumenti urbanistici dovranno proporre «modelli insediativi di riferimento», da definirsi attraverso puntuali analisi morfo-tipologiche dell'insediamento esistente, e dovranno essere corredati da "progetti guida" in grado di definire l'articolazione planovolumetrica della pianificazione attuativa e di illustrare le tipologie architettoniche, nonché le tecniche e i materiali costruttivi, in funzione degli obiettivi di qualità paesaggistica."? Anche in questo caso, il potere discrezionale dell'amministrazione regionale è fortissimo.

L'orientamento centralista del PPR trova una sua ulteriore e significativa espressione con riferimento alle aree della fascia costiera.