

Il processo di attuazione del piano paesaggistico regionale della Sardegna come ambito di confronto gerarchico tra discipline di governo del territorio

Sebastiano Curreli, Federica Isola, Cheti Pira
Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Sezione di Urbanistica, Università di Cagliari
sebastiano.curreli@tiscali.it, federica.isola@unica.it, chetipira@unica.it.

ABSTRACT

Il *Piano paesaggistico regionale* (PPR) della Sardegna, nel definire una strategia di integrazione tra tutela del paesaggio e strumenti di governo del territorio, si conferma come significativa esperienza di pianificazione territoriale. Il PPR tuttavia si scontra con la difficoltà di conciliare descrizioni, prescrizioni e indirizzi derivanti dalle proprie norme di attuazione con il modello regionale di sviluppo e di crescita economica. Le maggiori criticità si riscontrano nell'ambito del processo di adeguamento dei piani urbanistici comunali. Osservando tale processo, che si svolge nell'intricato rapporto tra gerarchie di governo, si assiste al tramutarsi dell'arena decisionale in un conflittuale ambito di relazione tra regolatori e regolati.

1. CRONISTORIA DEL PIANO

L'attività di pianificazione regionale in Sardegna vive un profondo cambiamento seguito all'approvazione¹ del *Piano paesaggistico regionale* (PPR).

Il PPR della Sardegna è il primo in Italia a recepire il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*² (nel seguito *Codice*). Il processo pianificatorio da esso scaturito manifesta le proprie criticità in relazione a due aspetti specifici: il primo relativo al processo partecipativo che ha condotto alla definizione dell'impianto normativo dello stesso Piano³, il secondo invece afferisce allo stato di attuazione, riguardando nello specifico i procedimenti di adeguamento dei piani urbanistici provinciali e comunali allo strumento normativo regionale.

La definizione del PPR sardo, avviato nell'agosto del 2004 con la Delibera della Giunta regionale n. 33/A recante "*Provvedimenti cautelari e d'urgenza per la salvaguardia e la tutela del paesaggio e dell'ambiente in Sardegna*", trova una sua prima concretizzazione nella Legge Regionale 25 novembre 2004, n. 8 (divenuta nota alle cronache come *legge salvacoste*), la quale rivoluziona lo scenario delle scelte urbanistiche sui territori costieri, fondando i presupposti di una stagione ricca di conflittuali rapporti tra Regione e Comuni.

Con la Delibera n. 22/3 del 24 maggio 2006 la Giunta regionale, dopo quasi due anni dall'avvio dei lavori, adotta il PPR relativamente al primo ambito territoriale omogeneo, comprendente l'intera fascia costiera della Sardegna, e il 5 settembre 2006 con la Delibera di Giunta n. 36/7 viene approvato il PPR.

Dal febbraio 2009, anche in seguito all'avvicendamento politico nella maggioranza di governo, l'azione dell'amministrazione si incentra sulla revisione del PPR.

Il cammino di revisione del PPR non appare tuttavia ancora molto chiaro e andrebbe letto soprattutto alla luce delle azioni che seguiranno l'approvazione, avvenuta il 16 ottobre 2009 da parte del Consiglio regionale, del Testo Unificato n. 53-67/A, recante *"Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo"*.

2. LE CRITICITÀ DEL PROCESSO DI PIANO

La lettura delle problematiche che attraversano oggi il processo di attuazione del PPR necessita di una prima precisazione riguardante il delicato rapporto tra le autonomie locali e il governo regionale. Questo aspetto riveste a tutt'oggi un'importanza fondamentale nella comprensione del processo attuativo del PPR.

La vicenda va intesa come paradigmatica esperienza di una Regione che ha affermato il proprio ruolo confidando in una gerarchia decisionale eccessivamente rigida e per certi aspetti arbitraria, in cui la voce delle autonomie locali ha trovato spazi se non inadeguati certamente insufficienti a garantire un reale ascolto delle istanze dei territori nella definizione dei processi di piano.

Il timore da parte dell'Amministrazione regionale di dover arginare le spinte localistiche si è tramutato così in un sistema decisionale chiuso, in cui l'unico punto di confronto pubblico tra Regione e Comuni si è cristallizzato nelle cosiddette *Conferenze di copianificazione*, che hanno mostrato, spesso in forme plateali, la loro incapacità di intessere un adeguato dialogo interistituzionale fin dalle prime fasi di strutturazione del Piano paesaggistico.

Se guardiamo poi alla rapidità con la quale l'iter di adozione e approvazione del PPR è stato condotto, va rilevato quanto meno il fatto che gli esiti di una prova di efficienza andrebbero letti alla luce dei risultati prodotti, e non solamente dei tempi di generazione dello strumento. A tal proposito basti pensare al processo di adeguamento dei piani urbanistici comunali al Piano (art. 107 delle *Norme tecniche di attuazione* del PPR), che rappresenta indubbiamente il punto chiave del processo di copianificazione che la Regione ha cercato di mettere in atto a partire dal settembre del 2006. Le Amministrazioni dei comuni interamente compresi nei 27 ambiti di paesaggio costieri costituiscono l'oggetto della prima fase

della definizione e attuazione del piano, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge regionale n. 8 del 2004. L'adeguamento dei PUC, ancora in corso di svolgimento per la quasi totalità delle amministrazioni interessate⁴, prevede per gli ambiti territoriali comunali il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi del PPR, delle sue norme generali e di quanto specificamente prescritto per gli ambiti costieri.

Le difficoltà nel conformare i PUC al PPR sono evidenziate dal fatto che, a distanza di tre anni dall'approvazione del Piano, solo una percentuale residuale dei Comuni interessati ha adeguato il proprio strumento urbanistico.

3. LA NATURA DEL CONFLITTO ALLA BASE DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL PIANO

All'interno di questo quadro si collocano le relazioni tra disciplina di governo del territorio e strumenti pianificatori di settore. Nello specifico, il ruolo svolto dalle comunità locali nell'attuazione del PPR richiama alla luce i più estesi e complessi rapporti che intercorrono tra i vari livelli gerarchici.

La natura del conflitto affonda le proprie radici nella complessa declinazione del concetto di dimensione territoriale; sotto questo profilo appare riduttivo annoverare le opposizioni al PPR come scaturigine di interessi costituiti, politici o economici che siano, o come esasperazione della dicotomia tra approccio economico e approccio territorialista, tra programmazione economica e pianificazione territoriale.

Le categorie della partecipazione e della concertazione istituzionale, occasioni mancate se guardiamo al caso sardo, riprendono il principio, sancito dalla Costituzione⁵, dell'equipotere nei rapporti tra istituzioni operanti nel territorio. La legittima aspirazione ad una collaborazione tra soggetti coinvolti, compresa tra questi anche la componente privata, risulta evidentemente molto forte.

È nell'alveo di tale interpretazione del territorio che un sistema normativo, costruito per lo più su contenuti prescrittivi, viene vissuto dai sistemi locali come elemento repressivo alla base delle scelte e in ultima analisi come terminazione normativa di un governo fondato su principi autoritaristici. Non si può certo nascondere che, se si guarda in particolare la fase attuativa del PPR così come concepita dalla Regione, essa evidenzia una filosofia basata sulla gerarchia delle competenze, che mette l'Amministrazione regionale in capo all'ordine gerarchico. Il conflitto che si genera si amplia raccogliendo l'interesse dei privati e delle associazioni di categoria.

L'equivoco generato, a partire dalle posizioni del governo regionale e dall'impostazione che ne ha definito il ruolo, è quello di assimilare le politiche e la pianificazione di scala sovralocale a politiche di stampo autoritaristico.

Gli esiti e la portata di tale problematica si rintracciano in una nota Sentenza della Corte Costituzionale (Sentenza n. 303/2003⁶) che sancisce il corretto intendere del *principio di sussidiarietà*: esso va sempre letto insieme a quello dell'adeguatezza e considerato quale "*metodo per l'allocatione di funzioni al livello più adeguato*", agente in qualità di "*subsidiium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che intenda raggiungere*".

Secondo il pronunciamento della Corte, sembrerebbe quindi che nemmeno di fronte ad una netta e chiara attribuzione di funzioni e competenze dallo Stato alle Regioni, piuttosto che dalle Regioni ai Comuni nel caso degli strumenti urbanistici, ci si possa discostare dalla considerazione per cui il raggiungimento di certi obiettivi necessita imprescindibilmente di una visione d'insieme che solo un adeguato livello pianificatorio sovralocale può garantire. Ciò a maggior ragione se in gioco vi è la materia paesaggistica.

L'aspetto rilevante, più volte ribadito dagli ideatori del PPR durante le Conferenze di copianificazione, consiste inoltre nel fatto che il *Codice* conferisce al Piano paesaggistico una valenza sovraordinata rispetto agli strumenti di livello locale. Che il sistema così prefigurato a livello nazionale sia di tipo gerarchico, secondo un tradizionale approccio *a cascata*, è evidente dall'art. 145 del *Codice* (in particolare nei commi 3 e 4).

Emblematica sotto questo profilo la sentenza della Corte Costituzionale (Sentenza n. 182/2006) in occasione di un ricorso mosso nei confronti della Legge Urbanistica Regionale della Toscana. La legge in questione – parafrasando il contenuto della sentenza – *tende al superamento della scissione tra pianificazione territoriale e urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro. Essa tenta di far rientrare la tutela del paesaggio nell'ambito dei livelli territoriali locali di governo* (Province e Comuni).

La Sentenza chiarisce in sintesi il principio secondo cui i rapporti tra strumenti normativi di diverso livello debbano essere improntati ad un modello *gerarchico, espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni paesaggistici sull'intero territorio nazionale [...] che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali*.

Il principio di fondo di tale pronunciamento, condivisibile nella misura in cui gli enti locali siano effettivamente chiamati a contribuire alla pianificazione regionale (art. 144 del *Codice*), conduce tuttavia ad una situazione di grave criticità e contrasto giuridico, dal momento che il trasferimento delle decisioni operative alla dimensione pianificatoria comunale si pone di fatto in contraddizione con il sistema normativo delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello di tutela uniforme e non derogabile dalla Regione. Due sentenze della Corte Costituzionale in materia ambientale (Sentenze n. 259/2004 e n. 214/2005) ammettono che le funzioni amministrative possano essere attribuite dalle regioni agli enti locali *purché sia assunta a valore imprescindibile l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica*. Il paesaggio va quindi rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo

unitario che superi la pluralità degli interventi delle singole amministrazioni locali.

La riflessione sulla possibilità di attribuire talune prerogative agli enti locali è solo l'apice di un fenomeno che si lega inscindibilmente all'urbanistica moderna e alle due funzioni che in maggior misura connotano la pianificazione del territorio: l'una avente come obiettivo un processo decisionale afferente al citato *modello razional - comprensivo* (da cui l'approccio pianificatorio *a cascata*), l'altra di necessaria apertura alla partecipazione degli enti interessati agli atti di governo.

La duplice matrice interpretativa dei processi decisionali mette in risalto un contrasto tra due aspetti di eguale impatto sulle scelte pianificatorie: uno legato all'unilateralità delle decisioni e l'altro alla partecipazione nei processi di governo del territorio. I due piani assumono talvolta la parvenza di un conflitto in via di risoluzione anche se ciò, a ben guardare, appare solo all'occhio di un osservatore distratto. Infatti, nel convergere verso una strumentale visione unilaterale della partecipazione, si perde solo apparentemente il carattere antitetico e conflittuale; quando ciò accade si assiste piuttosto ad una partecipazione fittizia giocata in funzione di un semplice e spesso manovrato apporto collaborativo.

La vicenda del PPR mostra sotto questo punto di vista il tentativo di lenire la distanza tra i due estremi - unilaterali e partecipazione - svelando tuttavia in maniera incontrovertibile come l'impostazione unilaterale della pianificazione del territorio sia ancora presente nello scenario politico italiano e come esso non sia in grado di governare la complessità dei processi evolutivi che si innestano nel tessuto socio - economico.

Le considerazioni svolte si inquadrano nel novero delle criticità scaturite dalla crisi dello stato nazionale e della conseguente perdita della sua centralità. A partire dalla fine degli anni sessanta, infatti, la tendenza multisecolare che aveva permesso un consolidamento dello stato nazionale quale unico spazio economico rilevante sembra subire un'inversione sostanziale (Hopkins, Wallerstein *et al.*, 1996). L'unità degli apparati statali comincia il suo declino per effetto, da un lato, dell'acquisizione da parte di livelli di autorità locali di un maggior grado di autonomia nei processi decisionali e, dall'altro, del crescente potere di forze transnazionali (Merle, 1982).

Che la riflessione sulla crisi dello Stato non sia recente lo dimostra una prolusione del 1909 di Santi Romano in cui il giurista anticipa profeticamente le criticità che oggi investono i poteri centrali: *la crisi dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, [...]: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza di mezzi giuridici e istituzionali* (Romani, 1910).

L'attualità del pensiero di Romani e la frammentazione degli strumenti di governo del territorio cui assistiamo, richiamano l'urgenza di comprendere e collocare opportunamente la contitolarità di funzioni e competenze quando ci si confronta con forme di *governo diffuso* (Giuliani, 2006)

richiamando oltretutto la necessità di distinguere tra *competenze del potere e partecipazione al suo esercizio*.

Quanto detto mostra come vi sia il bisogno di inquadrare la questione paesaggistica all'interno di un panorama sufficientemente ampio da includerne la vastità di portata e l'estrema sua complessità specie quanto le dinamiche relazionali giocano sullo sfondo di economie nazionali oramai affrancate dai confini politici, giuridici e amministrativi dei territori. A questo fenomeno si affianca la contestuale emersione di nuovi soggetti regolatori e forze transnazionali, capaci di incidere a monte delle scelte politiche e di disarticolare il delicato snodo tra la territorialità delle decisioni e il livello a-territoriale degli interessi, tra lo *spazio dei luoghi* e lo *spazio dei flussi* economici (Castells e Henderson, 1987, p. 7).

CONCLUSIONI

La dimensione paesaggistica ritorna come elemento catalizzatore dei complessi rapporti tra pianificazione territoriale e programmazione economica, mettendo in risalto una vistosa dicotomia che spesso investe sia l'approccio economico che quello territoriale allo sviluppo. Il PPR raccoglie oggi deludenti risultati dovuti soprattutto alla mancanza di un dialogo e di un coordinamento tra strumenti di governo. La valenza strategica di un atto pianificatorio quale il Piano paesaggistico avrebbe dovuto elevarsi a nuovo patto politico, economico e sociale rispetto al grande tema collettivo del territorio e del paesaggio, e non risolversi in un puro esercizio di potere, che si è dimostrato inadeguato rispetto all'imponenza del tema affrontato.

Se quindi da un lato è mancata una regia regionale capace di elaborare opportuni processi di partecipazione, dall'altro il livello locale è stato elevato a panacea capace di sanare le distorsioni che accompagnano i temi della crescita e dello sviluppo dei territori. L'incapacità di conciliare tali visioni espone i governi locali, proprio perché direttamente a contatto diretto con interessi di varia natura, ad un doppio rischio: quello dell'inerzia e dell'inefficienza, da un lato, e quello della *cattura del regolatore* ad opera dei portatori di interessi economici dall'altro (Barbati e Endrici, 2005, p. 111).

La conseguenza è il senso comune con cui oramai traspare l'insoddisfazione nei confronti del sistema di regolazione amministrativa del bene pubblico. Il sentimento di tale stato di crisi investe anche i rapporti tra amministrazioni locali e governo regionale rendendo vano ogni tentativo organizzato di intermediazione di interessi e lasciando spazio all'incedere di una vicendevole e infruttuosa diffidenza tra livelli di governo.

L'assenza sostanziale di una dimensione territoriale, intesa come luogo dell'integrazione intersettoriale e transcalare, e come base per l'efficacia dei processi di governance multilivello, è ascrivibile nel caso italiano, e in particolare nel caso della pianificazione paesaggistica in Sardegna, alla

carezza di quadri programmatori di livello nazionale e alla fragilità dei sistemi regionali di pianificazione ordinaria (emblematico il caso dell'adeguamento dei PUC).

In sintesi, solo uno stretto rapporto e un dialogo propositivo tra diversi livelli di governo (nella fattispecie Regione e Comuni) – da sviluppare nel contesto di istanze di governance multilivello – permetteranno al territorio di divenire un'unica *infrastruttura di contesto* al servizio della competitività e della coesione territoriale (Fontana, 2005).

NOTE

¹ Delibera della Giunta Regionale n. 36/7 del 5.09.2006.

² Art. 143 del Decreto Legislativo 22.01.2004, n. 42 integrato e modificato dall'art. 5 del Decreto Legislativo 24.03.2006, n. 157 e dall'art. 2, c. 1, lett. e del Decreto Legislativo 26.03.2008, n. 63.

³ Il Piano ha contenuto descrittivo, prescrittivo e propositivo.

⁴ I comuni interessati dall'adeguamento al PPR sono 102.

⁵ Costituzione della Repubblica italiana, TITOLO V – Le Regioni, le Province, i Comuni (artt. 114-133).

⁶ La sentenza verte sulla legittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge 21.12.2001, n. 443.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

A. Bagnasco, *Isole nella corrente: regioni e città nel processo di globalizzazione*, da "il Mulino" n. 1/2005.

G. Barbati, C. Endrici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*. Il Mulino, Bologna 2005, pp. 107-112.

M. Castells, J. Henderson, *Global Restructuring and Territorial Development*, Sage, Londra, Regno Unito 1987, pp. 1-17.

G. Fontana, *Verso il Quadro Strategico Nazionale* in Properzi, P. (a cura di), *Rapporto dal territorio 2005*, INU, Roma 2006.

B. Giuliani, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci, Bari 2006.

T. K. Hopkins, I. Wallerstein, *The Age of Transition. Trajectory of the World-System, 1945-2025*, Zed Books, Londra, Regno Unito 1996.

S. Lai, C. Zoppi, *Problematiche partecipative e conflitti nella definizione e nell'attuazione del Piano paesaggistico regionale della Sardegna*, in: XXIX Conferenza italiana di scienze regionali, Bari, 24-26 settembre 2008.

P.L. Mazza, *Teoria dell'Urbanistica*, Celid, Torino 1987.

V. Mazzarelli, *Urbanistica e pianificazione territoriale*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Milano 2003, p. 3335 ss.

M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris 1982.

S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910, p. 97 e ss.