



CONFINDUSTRIA
Sardegna

ANCE
Sardegna

OSSERVAZIONI
PIANO PAESAGGISTICO
REGIONALE

Premessa

Il Piano Paesaggistico Regionale avrà un impatto estremamente rilevante sullo sviluppo della nostra regione.

Esso inciderà non solo sulla salvaguardia del paesaggio e sulla tutela dei beni ambientali ma anche su innumerevoli altri aspetti della nostra vita sociale e, soprattutto, economica.

Tutte le attività produttive, da quelle industriali a quelle artigianali, dall'agricoltura all'allevamento del bestiame, dal turismo al commercio saranno necessariamente condizionate dalle prescrizioni contenute nel Piano.

*Il Piano Paesaggistico
inciderà sulla nostra vita
economica*

Ambiente e Paesaggio: beni primari, ma non unici

Ambiente e paesaggio sono sicuramente beni di interesse primario, ma non sono gli unici.

Al loro pari vanno considerati altri beni quali, ad esempio, il lavoro ed il benessere dei cittadini che la stessa Costituzione della Repubblica Italiana tutela in misura uguale o superiore.

Per questo motivo, pur condividendo l'obiettivo di salvaguardare i beni ambientali e paesaggistici, la Confindustria Sardegna ritiene assolutamente necessario riflettere con grande attenzione sui possibili effetti del Piano, onde evitare di cadere in errori che rischierebbero di riflettersi negativamente sul futuro della attuale e delle prossime generazioni di Sardi.

E' necessario cioè operare in maniera tale da evitare che, per porre rimedio ad errori del passato, si cada in errori altrettanto gravi o peggiori, dei quali ci si potrebbe pentire per sempre.

Partendo dalla considerazione che non tutto quello che è stato fatto nel passato è da buttare e che non è obiettivamente possibile ed accettabile, seppur con il meritorio obiettivo di lasciare alle future generazioni un patrimonio ambientale intatto, congelare il presente e costringere le generazioni contemporanee a vivere in una sorta di limbo.

*E' opportuno riflettere
sui possibili effetti futuri
del Piano*

*Attenzione alle
generazioni future,
rispettando quelle
attuali*

Non c'è sviluppo senza Industria

La prima considerazione deriva dalla grande preoccupazione per il livello di incertezza generato dal Piano.

Incertezza sul futuro delle attività produttive perché quello che emerge da un primo esame è, soprattutto, una serie di vincoli che non potrà non ripercuotersi sullo sviluppo delle imprese, sulla loro crescita e, quindi, sulla loro stessa sopravvivenza.

Un futuro incerto per le attività produttive

Essi non solo si riflettono sulle imprese esistenti ma rischiano di condizionare pesantemente anche nuovi potenziali investitori che, in questo regime, saranno evidentemente scoraggiati dall'effettuare i propri investimenti nella nostra regione.

Di tutte le molteplici sfaccettature nelle quali si articola l'attività dell'uomo, il Piano sembra considerare solo quella ambientale mentre altri fattori, altrettanto importanti, quali quello economico e quello sociale, vengono quasi del tutto trascurati.

Eccessiva attenzione al fattore ambiente: la sostenibilità zoppa

Di più: sembra che il Piano sia ispirato da una sorta di filosofia antindustriale, quasi come se tutti i problemi che ci si propone di risolvere siano imputabili all'industria, sia essa manifatturiera o delle costruzioni.

Dove è l'industria?

Ma di solo ambiente non vive l'uomo.

Giova in proposito richiamare l'attenzione su quale sia l'incidenza del settore industria e delle altre attività produttive nella creazione complessiva del Pil regionale e, quindi, sul benessere stesso dei cittadini.

Nè appare realistico pensare di costruire il futuro economico di un territorio vasto e complesso come quello sardo esclusivamente sul turismo.

Possiamo vivere di solo turismo? E soprattutto, di quale?

Per quanto questo costituisca infatti una partita fondamentale della nostra bilancia economica, concorre alla produzione del Pil regionale solo per il 4% contro il 22% del manifatturiero.

L'industria al 22% del Pil regionale

Nel sottolineare quindi ancora una volta l'importanza dell'industria ed il suo ruolo fondamentale per un corretto ed equilibrato sviluppo economico e sociale, appare necessario che vengano attentamente studiate, verificate e, nel caso,

modificate tutte quelle norme che incidono o potrebbero incidere sul futuro del sistema industriale esistente e sulle sue prospettive di sviluppo.

Non è accettabile che "l'intrasformabilità" del territorio diventi l'unico elemento di riferimento per la pianificazione urbanistico territoriale e per lo sviluppo economico.

La stessa Unione Europea, nel definire la propria strategia per lo sviluppo sostenibile, afferma che la **natura tridimensionale** intrinseca dello sviluppo sostenibile, dove "le dimensioni economica, sociale ed ambientale della sostenibilità devono procedere di pari passo e rafforzarsi reciprocamente"¹.

*Lo sviluppo sostenibile:
una sedia a tre gambe*

Ed è proprio in tale ottica che lo scorso ottobre, la Commissione ha varato la propria Comunicazione sulla politica industriale, annunciata nel Programma comunitario di Lisbona del luglio 2005.

*L'Unione Europea: più
industria, più solida e
più in salute*

Si è trattato di un documento di grande importanza in quanto parte dal presupposto che "una politica industriale [...] rappresenta un importante contributo al raggiungimento degli obiettivi [di Lisbona]" e che "un settore industriale solido e in salute è essenziale per consentire all'Europa un pieno sfruttamento del suo potenziale di crescita e sostenere la leadership economica e tecnologica europea"².

E' pertanto quanto meno incomprensibile che, mentre l'Europa si pone, come specifico obiettivo all'interno della Strategia di Lisbona, il rafforzamento dell'industria, in Sardegna si varino provvedimenti che vanno in una direzione del tutto opposta.

*Sardegna in
controtendenza?*

La pianificazione urbanistico territoriale dovrà pertanto essere integrata sia dalla legge urbanistica regionale sia dai piani territoriali, provinciali e comunali, e settoriali che dovranno

¹ Valutazione 2005 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile: bilancio iniziale ed orientamenti futuri, Comunicazione della Commissione Europea COM (2005) 37, pg.6

² Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy, Communication from Commission COM(2005) 474

riacquistare dignità gestionale reale ed autonoma, tenendo conto delle tradizioni, delle esigenze attuali e delle prospettive culturali, sociali ed economiche di ogni singola porzione del territorio.

Nel quadro di una normativa quadro regionale, sotto il controllo della Regione, ma in piena autonomia.

E, soprattutto, si tratta di adattare tale pianificazione, affinché sia in grado di promuovere le condizioni per assicurare una crescente adattabilità ed accompagnare i cambiamenti strutturali a cui è sottoposta anche la nostra industria.

Spetta certamente all'industria infatti, come indicato dalla stessa Commissione europea, "sviluppare i propri prodotti e processi e migliorare le conoscenze in modo da conquistare nuovi mercati e trovare nuove opportunità risultato degli sviluppi tecnologici e dell'internazionalizzazione".

Nel perseguire questi obiettivi, la responsabilità sociale dell'impresa ed il suo sviluppo sostenibile giocano un ruolo chiave, ma in quadro normativo e d'azione della pubblica amministrazione volto ad introdurre misure di accompagnamento in grado di ridurre i costi sociali del cambiamento.

Certamente la formulazione attuale del Piano Paesaggistico Regionale non può essere considerata, da questo punto di vista, un esempio di *better regulation*.

Il mancato raccordo con gli strumenti di sviluppo economico

Il Piano Paesaggistico Regionale e la stessa Legge Regionale del 25.11.2004, nr.8 si pongono in una logica di sovraordinamento rispetto a tutti i principali strumenti di sviluppo economico, a partire da quelli che regolano l'impiego dei fondi comunitari e dagli stessi Accordi di Programma Quadro attraverso i quali vengono mobilizzate le risorse FAS.

Già ora si riscontrano elevate difficoltà per gli investimenti rivolti al potenziamento, riqualificazione e ristrutturazione degli impianti produttivi, particolarmente di quelli dell'industria

Un Piano Paesaggistico che promuova condizioni di sviluppo per l'industria sarda

Legiferare meglio

Piano Paesaggistico e Progettazione integrata: un matrimonio difficile

turistica.

Da una parte si chiede ai territori di contribuire attivamente, attraverso per esempio la nuova progettazione integrata territoriale o i sistemi turistici locali, ad un modello di sviluppo partecipato.

Dall'altra, con il Piano Paesaggistico Regionale, si guarda ad uno sviluppo in un'ottica di tipo *museale*, risultato di una visione ambientalista intransigente, che nega dinamismo all'economia ed alla società nel suo complesso.

La copianificazione: primo punto critico

A seguito dell'annullamento dei piani paesaggistici, la Giunta Regionale ha predisposto e sottoposto all'approvazione del Consiglio il provvedimento che ha dato vita alla Legge Regionale del 25.11.2004, nr.8, meglio nota come "*Salvacoste*".

Successivamente, sono state predisposte le Linee Guida per la redazione dei Piani, le quali, in fase di approvazione da parte del Consiglio Regionale, sono state accompagnate da un Ordine del Giorno che impegnava la Giunta a recepire una serie di indicazioni, tra le quali spiccava "*un percorso di coinvolgimento di quanti*" avrebbero dovuto "*partecipare alla elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale, promuovendo intese con soggetti istituzionali e con tutti i soggetti interessati*".

Mancato coinvolgimento preventivo dei soggetti interessati

Di fatto, questa fase, iniziale rispetto all'articolazione di qualsivoglia proposta, non risulta essere stata attuata dalla Giunta attraverso una partecipazione preventiva al processo legislativo da parte degli enti locali, delle associazioni di categoria e della stessa cittadinanza.

A meno che non si voglia attribuire tale valore alle Conferenze di Copianificazione, le quali si sono però collocate in una fase *ex post* rispetto a quella di consultazione preventiva che il Consiglio aveva stabilito.

Le Conferenze di Copianificazione: primo momento di informazione

Inoltre, come appare evidente dalla stessa calendarizzazione

apparsa sul BURAS n°19 del 29.12.2005, le Conferenze, pur sicuramente apprezzabili, hanno assolto di fatto una mera formalità, costituendo semplici momenti di informazione, e non costituendo pertanto un sostanziale processo di co-pianificazione che richiede viceversa un fattivo coinvolgimento nel progetto del maggior numero di soggetti pubblici e privati.

Inadeguatezza delle fonti e complessità del Piano

Le analisi, i contenuti, le proposte e le prospettive aperte dal Piano sono talmente vaste e complesse da richiedere tempi necessariamente più lunghi di quelli resi oggi possibili dalle norme procedurali ed un esame della situazione di partenza quanto più corretto ed aderente alla realtà.

Il fattore tempo

Innanzitutto **dovrebbero perciò essere riviste tutte le cartografie.**

Dall' esame dello schema di Piano emerge che indicazioni e prescrizioni contenute nel lavoro traggono origine da fonti, cartografiche e non, rivelatesi inadeguate, datate, non aggiornate, con numerosi errori ed omissioni.

Necessaria una revisione delle fonti cartografiche

Inadatte quindi a rappresentare bene la realtà che si vuole disciplinare e che dovranno essere necessariamente sottoposte ad una attenta opera di revisione e controllo, tale da consentire una stesura del piano il più possibile corretta perché non condizionata da "peccati" originali.

A tale proposito va rilevato che la definizione degli ambiti territoriali e dei loro caratteri paesaggistici ed ecologici, nonché dei singoli elementi territoriali, dai quali discendono poi indirizzi, direttive e prescrizioni anche di tipo urbanistico, obiettivi di qualità paesistica, indirizzi di tutela ed indicazioni di carattere "relazionale" sono stati, dai redattori del piano, appoggiati ad una cartografia che non consente neppure una corretta azione ricognitiva.

La cartografia di riferimento è datata e la scala 1-25000 di rappresentazione è inadeguata e costellata da errori. C'è

approssimazione nell'indicare gli insediamenti industriali e turistici senza distinguere le reali situazioni dove le imprese possono svilupparsi e non appare sufficiente la previsione di spazi vitali di espansione. La presenza di errori e omissioni nei grafici del PPR comporta l'assenza o inesatta classificazione di rilevanti elementi insediativi ed infrastrutturali, anche di carattere territoriale, che hanno comportato profonde trasformazioni non rilevate nelle varie carte. Ad esempio, non si considera l'evoluzione delle aree produttive comunali PIP, del Distretto dei Marmi di Orosei e delle 9 aree industriali dell'Ogliastra e Nuoro con il rischio di bloccare lo sviluppo, ammodernamento e riconversione di siti industriali. La mancata definizione dei livelli di vincolo impedisce inoltre di formulare osservazioni e proposte precise circa l'assoggettamento delle diverse parti del territorio ad uno o all'altro regime di tutela. Tale incertezza impedisce di programmare con sufficienti margini di certezza gli investimenti, per la conservazione o il miglioramento di iniziative già esistenti, per insediamenti totalmente nuovi, anche nelle aree industriali già esistenti.

Le aree degli insediamenti produttivi appaiono indicate come insediamenti produttivi, ma con uno sfondo che indica la presenza di area ad utilizzazione agroforestale. Si rischia di bloccare le attività nel caso di apposizione di stringente livello di vincolo per l'area agroforestale. E' una situazione insostenibile che richiede urgentemente la definizione della carta dei vincoli che deve essere resa pubblica e condivisa preventivamente.

Inoltre, questi elementi non sono stati sottoposti ad alcuna analisi specifica.

Sono quindi state definite solo in linea astratta quattro categorie di vincolo che risultano prive di qualsiasi riferibilità territoriale. La normativa di attuazione dello Schema di Piano si limita quindi all'elencazione di meri enunciati generali e generici che, strutturati in senso prescrittivo, trovano peraltro "applicazione su tutto il territorio regionale" (vedasi Deliberazione di Giunta n.59/36 del 13.12.2005), anche sulle aree interne che, ad oggi, non sono state neppure oggetto di analisi.

Errori ed omissioni

Quale sviluppo per gli insediamenti produttivi?

Le categorie di vincolo sono prive di qualsiasi riferibilità territoriale

Le prescrizioni valgono per tutto il territorio regionale

La lesione dei diritti soggettivi

Questo strumento pianificatorio, proprio perchè cogente per gli enti locali, nonché dotato di norme prescrittive, dirette e conformative della proprietà, avrebbe dovuto invece obbligatoriamente essere accompagnato da chiari ed inequivocabili ambiti d'applicazione cui riferire i suoi dettami.

Così non è, soprattutto se si tiene conto delle implicazioni che discendono dal PPR in tema di responsabilità derivante da lesione di un interesse legittimo, il cui presupposto – come ripetutamente evidenziato dalla giurisprudenza – non discende dalla condotta colposa, ma dall'evento dannoso che ingiustamente leda una situazione soggettiva protetta dal nostro ordinamento.

Il principio su cui si fonda il Piano Paesaggistico, per superare la tutela propria degli interessi soggettivi ed arrivare ad istituire "norme dirette conformative della proprietà", è ascrivibile al contenuto, meramente dichiarativo (Sentenza C.Costituzionale 56/68) dei vincoli paesaggistici, i quali si rifanno al Codice Urbani.

Il Codice – recentemente modificato proprio agli articoli 142 e 143 – istituisce una tutela, per legge, sino all'approvazione dei Piani Paesaggistici, i quali, contrariamente a quanto predisposto dalla Giunta Regionale, dovrebbero essere caratterizzati da specifici contenuti, espressamente indicati dall'articolo 143, ma totalmente o parzialmente assenti dal PPR.

Come pure, il Codice Urbani prescrive esplicitamente che nei procedimenti di approvazione dei Piani paesaggistici siano assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffuse, individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n.349 ed ampie forme di pubblicità.

Le predette condizioni risultano del tutto estranee allo schema del PPR, in particolare per ciò che attiene le procedure di individuazione dei beni paesaggistici (artt.136-138-139-140

Mancata definizione degli ambiti d'applicazione delle norme prescrittive, dirette e conformative della proprietà

Contenuto meramente dichiarativo dei vincoli

Piano Paesaggistico vs Codice Urbani

Procedure di individuazione dei beni paesaggistici difforni da quelle prescritte dal Codice Urbani

del Codice Urbani).

Accade così che, all'articolo 7, si affermi che, in assenza di una precisa attività ricognitoria e georeferenziata, la semplice elencazione generale riportata sia sostitutiva delle procedure previste per legge e che, fatto più grave, *“l'individuazione di [tali] beni costituisce accertamento delle caratteristiche intrinseche e connaturali dei beni immobili e delle risorse essenziali del territorio. Le conseguenti limitazioni alla facoltà di godimento dei beni immobili non danno luogo ad indennizzo ai sensi dell'art.145, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42”*.

Appare pertanto chiaro che la chiave di volta del PPR stia nell'estensione, il più generalizzata possibile, dei vincoli meramente dichiarativi, ai quali si affiancano i vincoli conformativi urbanistici, i quali espletano la funzione di organizzare, e quindi conformare, il territorio, in ragione di un disegno vasto e generale, prescindendo dal regime della proprietà.

La Regione Sardegna ha assunto tali vincoli come diretti e conformativi della proprietà (articolo 8 N.d.A.), ed in quanto tali non indennizzabili.

Il punto però maggiormente critico è la assoluta mancanza di obiettivi futuri di crescita e sviluppo sostenibile, e non avrebbe potuto essere diversamente vista l'assenza, tra i componenti il Comitato Tecnico Scientifico, di un economista; non vengono inoltre delineati scenari conservativi per le situazioni non ancora trasformate e per i siti a limitata pressione antropica.

I contenuti *“innovativi”* e *“rivoluzionari”* di questo strumento si affidano prevalentemente alla non trasformabilità ed al restauro ambientale.

Posto che non è dato sapere su quali specifiche superfici i vincoli meramente dichiarativi andranno ad incidere con il massimo livello di vincolo (il quattro), in astratto, potrebbero essere usati in maniera strumentale: dal momento, infatti, che verranno resi noti solo dopo dodici mesi dall'approvazione del PPR, potrebbero riguardare non solo aree ambientalmente *“vergini”*, ma anche ambiti territoriali già trasformati.

*Estensione dei vincoli
meramente dichiarativi*

*Si conforma il territorio,
prescindendo dal
regime di proprietà*

*Quali obiettivi di
crescita e sviluppo
sostenibile?*

*Il possibile uso
discrezionale del
vincolo*

D'altra parte la salvaguardia scatta sin dall'adozione del Piano Paesaggistico.

Le maggiori criticità

Inquadrate in una tale ottica si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni sugli aspetti del Piano che, ad avviso della nostra Organizzazione, presentano motivi di maggiore criticità e che si auspica pertanto possano essere corretti con immediatezza.

Comuni espropriati delle loro funzioni primarie

L'assetto normativo che si sta andando a delineare fa ritenere che gli Enti Locali rischiano di essere espropriati della loro funzione primaria di assetto e definizione degli usi e delle modalità di trasformazione del territorio.

Fondamento di tale riflessione è costituito in primo luogo dal "doppio binario" della procedura di approvazione del Piano, che interessa due tavoli differenti: uno di competenza della Giunta relativo al Piano Paesaggistico; l'altro di competenza del Consiglio Regionale relativo alla nuova Legge Urbanistica.

Il primo dovrebbe essere totalmente conforme alle norme di legge attualmente in vigore, in particolare alla Legge regionale 45/89 ed al Codice Urbani.

La nuova Legge Urbanistica costituirà l'impalcatura giuridica di base del PPR, non solo ratificando i contenuti del PPR, ma introducendo rilevanti modifiche nei confronti delle competenze pianificatorie degli Enti Locali, necessarie e funzionali all'attuazione dello stesso Piano Paesaggistico.

In particolare, stabilisce le procedure di formazione, adozione e approvazione del piano urbanistico comunale, strumento principe di pianificazione da parte dei Comuni.

Tali disposizioni prevedono l'approvazione finale del PUC da parte della Regione, rappresentando così un regresso rispetto ad un iter normativo che si era sviluppato nel corso degli anni, in ultimo nel 2002 con l'abrogazione del Co.Re.Co., e la cui

*Il "doppio binario"
della procedura:
Giunta, Consiglio*

*Cambiano le
competenze
pianificatorie degli Enti
Locali*

*La Regione approva il
PUC: si torna indietro*

conclusione vedeva il Comune sovrano nell'approvazione del proprio piano urbanistico.

Si tratta di una scelta opinabile che, comunque, si colloca in controtendenza, rispetto al federalismo ed al principio di sussidiarietà verticale, insito nella riforma del Titolo V della Costituzione, e fatto proprio dalla stessa Regione Autonoma della Sardegna con l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali.

Con un arretramento di parecchi anni, si riconduce il sistema pianificatorio locale ad una condizione soggetta al rigido controllo verticistico, dapprima provinciale e quindi regionale, che travalicando la sola legittimità (una volta competenza del succitato Co.Re.Co.), pare essere esteso anche al merito.

Ad ulteriore conferma di tale orientamento, i piani attuativi a regia regionale (PUAR) previsti all'articolo 28 consentono alla Regione, che comunque detiene in modo pressoché insindacabile il potere decisionale, di intervenire in qualsivoglia situazione locale.

Tale orientamento è rafforzato dal fatto che il PPR detta una serie di prescrizioni molto restrittive, che riguardano non solo i beni vincolati (per esempio: territori costieri, aree boscate, parchi) ma tutto il territorio in generale, ed anche le aree urbane.

Le prescrizioni in argomento sono talmente dettagliate da presentarsi come vere e proprie norme tecniche dei PRG o dei regolamenti edilizi.

Esemplificativo della portata di dettaglio e tecnica che caratterizza il PPR è l'articolo 47 (Insediamenti storici – prescrizioni) i cui commi 7 e 8 disciplinano i vuoti urbani, ossia le aree rese libere a seguito di demolizione di organismi edilizi preesistenti, mentre il comma 12, quasi sostituendosi ad un regolamento edilizio, detta criteri per il recupero dell'architettura rurale.

Ancora, nell'articolo 9 vengono elencati gli interventi ammessi negli ambiti di paesaggio in cui è diviso il territorio regionale (salvo diverse disposizioni del piano): si tratta di opere

I Piani Attuativi a Regia Regionale: la Regione interviene su qualsiasi situazione locale

Le prescrizioni restrittive: oltre i beni vincolati

Alcuni esempi

“minori”, tra le quali manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico, restauro e ristrutturazione che però non devono alterare lo stato dei luoghi, il profilo esteriore, la volumetria, la destinazione d’uso e il numero delle unità immobili.

Si tratta quindi di una norma prettamente urbanistica che anticipa l’intento di sostituirsi agli strumenti di piano e ai regolamenti degli enti locali.

Un ultimo esempio di norma invasiva della funzione urbanistica dei Comuni appare la disposizione (art. 63) che detta prescrizioni per le aree urbane di espansione fino agli anni cinquanta e di quella (art. 69) che, nelle zone urbane ad edificazione discontinua, impone ai comuni di subordinare gli interventi di nuova edificazione alla predisposizione di programmi di riqualificazione.

Mancata approvazione preliminare del DDL “Norme per l’uso del territorio regionale”

Un ulteriore elemento di criticità e confusione è la mancata approvazione preliminare del DDL “Nuova Legge Urbanistica - Norme per l’uso del territorio regionale”, precedentemente citato, in quanto introduce modifiche determinanti per l’efficacia del Piano Paesaggistico.

Come è noto il DDL in questione è stato stralciato dalla Legge Finanziaria ed inserito in un apposito collegato alla stessa, i cui tempi di discussione ed approvazione, fatte salve eventuali decisioni del Consiglio di senso differente, potrebbero essere assai lunghi, dando corso a diversi possibili scenari.

Uno, in particolare, strettamente tecnico, riguarda la possibilità che il Consiglio modifichi la legge proposta dalla Giunta, creando una falla dell’impianto normativo del Piano Paesaggistico, con ritardi nell’operatività di importanti settori produttivi regionali, a causa del protrarsi delle norme di salvaguardia.

Nuova legge urbanistica: tempi di approvazione lunghi ed incerti

Il rischio di una falla nell’impianto normativo

Discriminazione dei Comuni che avevano adeguato i PUC ai vecchi Piani Paesaggistici

La disciplina transitoria dei territori costieri determina particolari perplessità in quanto non prevede distinzioni tra i Comuni che, nel rispetto delle normative allora vigenti, avevano adeguato i loro PUC ai vecchi Piani Paesaggistici e quanti non l'avevano fatto.

Occorre tenere conto di questa diversità di situazioni stabilendo norme diversificate, salvaguardando i diritti acquisiti in base agli strumenti urbanistici legittimamente adottati ed evitando così un blocco generalizzato nelle zone residenziali, produttive e per i servizi.

Per tali Comuni dovrebbero pertanto essere previsti tempi ragionevoli per l'adeguamento del proprio PUC al PPR (almeno doppi rispetto a quelli previsti dall'art. 101), oltre che procedure semplificate.

Necessario prevedere procedure semplificate e tempi adeguati per gli Enti Locali che avevano adeguato i loro PUC

Necessaria una puntuale individuazione delle aree soggette a vincolo paesaggistico

Il vincolo paesaggistico dovrebbe essere imposto su immobili (o complessi di immobili) oggetto di puntuale individuazione e che risultino degni di tutela sulla base di specifiche motivazioni relative alla particolare rilevanza del bene sotto il profilo paesaggistico. È evidente che una applicazione generalizzata dei vincoli paesaggistici vanifica lo scopo stesso del sistema di tutela creato a livello normativo, rischiando così di configurare un'azione amministrativa illegittima per eccesso di potere e sviamento del fine.

Un esempio in tal senso riguarda i territori costieri, che vengono assoggettati a vincolo paesaggistico (indeterminato), ma senza specificare esattamente la fascia di profondità dalla linea di battigia (articolo 11), comunque compresa tra i due e quattro chilometri.

Poiché il vincolo non riguarda solo singoli ambiti costieri di particolare pregio paesistico ma l'intera fascia costiera regionale ben oltre il limite dei 300 metri dal mare, come

L'applicazione generalizzata dei vincoli paesaggistici: eccesso di potere e sviamento del fine

I territori costieri: vincoli meramente conservativi

stabilito in precedenza dalla Legge 431/1985 (Galasso) e ora dall'art. 142 del Codice Urbani, occorre perimetrarlo in modo condiviso per evitare che si trasformi in un vincolo generale di non trasformabilità di una porzione così vasta e strategica del territorio regionale.

Il vincolo costiero, così come emerge dallo schema di piano, è inteso in modo meramente conservativo ed immobilistico senza tenere conto della rilevante vocazione turistica di diverse zone, che non può essere unilateralmente azzerata.

Lo sviluppo della Sardegna passa anche attraverso lo sviluppo del turismo che non deve essere inteso, come talvolta sembra emergere tra le righe del Piano, come mera speculazione edilizia, ma come trasformazione del paesaggio teso al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

Si ribadisce qui che è necessario coniugare la tutela del paesaggio con lo sviluppo economico e sociale.

È noto, infatti, che assicurare uno sviluppo sostenibile del territorio significa conciliare la sostenibilità ambientale e paesaggistica con quella economica e sociale.

Non si può prescindere infatti dalle naturali esigenze della collettività, che richiede comunque determinate condizioni di vita e lavorative.

Peraltro, anche a questo proposito si ribadisce che non può essere sottratta ai Comuni la declinazione della pianificazione paesaggistica: la pianificazione in ambito costiero non può diventare di esclusiva competenza regionale.

Il Piano assoggetta a tutela categorie di beni che non hanno niente a che vedere con il paesaggio

Il piano paesaggistico, proprio in virtù della specialità dell'interesse paesaggistico in relazione al territorio, deve disciplinare le trasformazioni nelle sole aree e per gli immobili oggetto di vincolo. In caso contrario la funzione di tutela del paesaggio invade quella urbanistica privando i Comuni, come si è già detto, del loro potere conformativo dei

Lo sviluppo del turismo lungo le coste: coniugare competenza regionale e comunale

Le prescrizioni conformative devono riguardare aree specifiche, non l'intero territorio regionale

suoli.

Queste osservazioni, del resto, sono alla base della stessa disciplina delineata dal Codice Urbani, secondo cui il piano paesaggistico deve considerare tutto il territorio regionale, stabilendo specifici obiettivi di qualità per ciascuna zona, ma può prevedere apposite prescrizioni conformative solo per gli immobili vincolati.

Conseguenza di quanto sopra è che il Piano assoggetta a tutela numerose categorie di beni che, spesso, con il paesaggio non hanno nulla a che vedere e la cui salvaguardia è rimessa ad altri organi e strumenti.

Sovrapposizioni di organi e strumenti

Esemplificative, in tal senso, sono le disposizioni del Titolo II della Parte seconda delle Norme Tecniche di attuazione, relativo all'Assetto storico culturale, che individua e tutela categorie di beni che, per l'interesse culturale che presentano, devono essere oggetto di apposito vincolo culturale (art. 13 e seguenti del D.L.gs. 42/2004) e non di vincolo paesaggistico, imposto dal piano in modo generico.

Il caso dei vincoli culturali

Ci si riferisce in particolare alle aree, edifici e manufatti di specifico interesse storico-culturale, che ricomprendono addirittura beni paleontologici.

Ostacoli allo sviluppo produttivo ed alla modernizzazione delle infrastrutture

Il piano paesistico nella attuale configurazione potrebbe creare seri ostacoli allo sviluppo produttivo ed alla modernizzazione delle infrastrutture, elementi essenziali per la sopravvivenza di un territorio.

La mancata definizione dei livelli di vincolo impedisce inoltre di formulare osservazioni e proposte precise circa l'assoggettamento delle diverse parti del territorio ad uno o all'altro regime di tutela.

Attualmente l'art. 13 del Piano ("territori costieri") esclude di fatto sia nuove attività produttive ma anche qualsiasi intervento di ampliamento/modifica per attività produttive esistenti. Ciò

Territori costieri: vincoli alle nuove attività produttive, ma anche a interventi di ampliamento/modifica per quelle esistenti

anche dopo l'entrata in vigore dei Piani Attuativi a regia regionale (Art. 15) fatte salve alcune tipologie di attività turistico ricettiva. In particolare, l'art.13 comma 4 vieta:

- > la realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie;
- > nuovi interventi edificatori a carattere industriale e grande distribuzione commerciale;
- > campeggi e campi da golf, aree attrezzate per camper.

Si tratta anche in questo caso di una disposizione estremamente restrittiva che, peraltro, in parte riguarda interventi disciplinati già da altra normativa (es.: grandi strutture commerciali) mentre, nel caso delle strade extraurbane a quattro corsie è già previsto l'obbligo di VIA.

Per quanto riguarda gli interventi a carattere industriale, inoltre, si sta aprioristicamente impedendo di fare fronte a nuove esigenze non soddisfabili con il patrimonio esistente.

Infine, la disposizione concernente i campeggi, i campi da golf e aree attrezzate per il campeggio, anche questa eccessivamente restrittiva, concorre a soffocare le opportunità di sviluppo che possono derivare dal turismo.

Stante questa situazione, si avrebbe una paralisi per nuove attività ed ampliamenti e, senza una specifica esclusione nei Piani attuativi a regia regionale, tale paralisi continuerebbe indefinitamente.

Sarebbe necessario pertanto prevedere all'art. 15 la possibilità di modificare/ampliare le attività esistenti. Nel caso di attività economiche soggette ad autorizzazione e concessione sarebbe opportuno prevedere la possibilità di rinnovo. Allo scopo si potrebbe far sì che il vincolo totale sia limitato alle sole aree di maggior pregio paesaggistico.

All'art. 13 andrebbe inoltre eliminato il divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori a carattere industriale, in quanto, pur essendo preferibile il riutilizzo delle strutture esistenti, pare eccessivo limitare eventuali nuove iniziative industriali al solo riutilizzo del patrimonio edilizio disponibile.

Divieti

*Sovrapposizioni
normative*

La possibile paralisi

*Modifiche all'articolo
15*

*Modifiche all'articolo
13*

Tale incertezza impedisce di programmare con sufficienti margini di certezza gli investimenti, per la conservazione o il miglioramento di iniziative già esistenti, per insediamenti totalmente nuovi, anche nelle aree industriali già esistenti.

Si auspica che già in sede di approvazione definitiva dello schema di Piano attualmente in esame venga inoltre specificato con chiarezza che, quanto meno le aree industriali già esistenti vengano ricomprese tutte nel livello di vincolo 1, indipendentemente dagli ambiti nelle quali sono state inserite.

La necessità di definire una disciplina meno generica per le aree destinate a grandi insediamenti produttivi deriva anche da un esame degli articoli 83, 84 ed 85 della bozza di Piano. Questi, nella loro attuale stesura, lasciano eccessivi margini di incertezza circa il futuro delle aree medesime.

Va inoltre segnalato che, sulla base delle indicazioni derivanti dalla cartografia, non è chiaro quali siano i possibili effetti del Piano sulle stesse aree.

Emergono infatti differenze rilevanti nella descrizione delle diverse aree (Sarroch, Portovesme, Porto Torres) o, addirittura tra diverse zone di una stessa area.

Genera confusione ed incertezza inoltre, il fatto che le aree dove insistono grandi insediamenti produttivi siano riportate entro una campitura che starebbe ad indicare la presenza delle grandi aree industriali, ma con uno sfondo che, al contrario, talvolta indica la presenza di aree individuate come semi naturali.

Si auspica che a tale insostenibile livello di incertezza sia posto rimedio con la massima urgenza.

Ciò attraverso la predisposizione della carta dei vincoli, come detto attualmente mancante, che dovrebbe essere resa pubblica, conosciuta e condivisa preventivamente.

Un' ulteriore riflessione su questo problema: Il PPR stabilisce dei vincoli che dovranno essere definiti con i piani attuativi a regia regionale. Occorreranno poi i tempi tecnici per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, la cui procedura di approvazione, è noto, è lunga e complessa.

Tutte le aree industriali esistenti nel livello di vincolo 1

Disciplina troppo generica per le aree destinate a grandi insediamenti produttivi

Differenze nella descrizione delle diverse aree

Quale possibilità di ampliamento per gli insediamenti produttivi?

L'industria di fronte a cinque anni di incertezza: il tempo un fattore di produzione per l'impresa

Il risultato è che rischiano di passare anni prima che sia possibile riavviare iniziative di sviluppo insediativo e produttivo, quantificabili ragionevolmente tra i tre ed i cinque.

Mancata individuazione di azioni di sviluppo turistico

Il problema dei vincoli sulla fascia costiera è strettamente legato al fatto che non sono individuate azioni di sviluppo turistico che, invece, dovrebbero essere delineate contemporaneamente.

Infatti, tali vincoli e quindi la impossibilità di realizzare nuove volumetrie, determineranno forti squilibri tra le diverse aree, cioè tra quelle dove è stata già utilizzata tutta la volumetria ammissibile e quelle dove ciò non è avvenuto e che, stante tale impostazione, si troveranno nell'impossibilità di ampliarla e, quindi, di sviluppare una strategia di sviluppo turistico.

Si ritiene quindi che, oltre la fascia dei 300 metri, che rappresenta quella di totale immodificabilità, e con esclusione delle aree individuate di particolare pregio, per le quali è giusto imporre un rigido vincolo di salvaguardia, debba essere consentita l'edificazione di nuove volumetrie turistiche il cui dimensionamento dovrebbe essere rinviato al PUC entro i limiti generali stabiliti dal Piano.

Queste previsioni sono di fatto il risultato di un approccio allo sviluppo turistico che vede nel binomio ambiente – attrazione l'obiettivo e non la premessa della scelta di vacanza.

E' questo un aspetto particolarmente importante in quanto, come precisato nella premessa, lo sviluppo sostenibile che si intende perseguire attraverso il PPR è visto solo in chiave conservativa, statica.

In particolare per il turismo, si dovrebbe invece considerare la qualità ambientale come premessa; tale approccio consentirebbe, da una parte, di non perdere di vista l'obiettivo di trasferire alle generazioni future un ambiente integro dei propri valori di qualità, e dall'altra di dare al sistema delle imprese turistiche sarde l'opportunità di migliorare il proprio impatto sul mercato ed incrementare tutti gli indicatori

Squilibri tra aree turistiche

Prevedere l'edificazione di nuove volumetrie turistiche entro i 2 km

Il binomio ambiente-attrazione: obiettivo o premessa?

La qualità ambientale costituisce la premessa della scelta del turista

economici, consentendo anche un sensibile miglioramento del proprio contributo al PIL regionale.

Viceversa, l'approccio che pervade il Piano Paesaggistico, in tutto e per tutto analogo a quello che guida il Piano del Turismo Sostenibile, sovrappone premessa ed obiettivo, facendo quindi coincidere questi due aspetti in un ipotetico prodotto, che può essere catalogato come *turismo ambientalista*.

Ciò spinge la Giunta a ritenere di dover basare sull'ambiente la soluzione della competitività del sistema turistico sardo, ma più in generale dell'intero sistema produttivo isolano.

Si ritiene cioè che spetti alla risorsa naturale generare reddito, piuttosto che alle attività economiche che devono sviluppare le proprie proposte trovando un equilibrio tra esigenza produttiva ed necessità di mantenere alta la qualità ambientale.

Viceversa i flussi turistici, ancorché abbiano e fondino le proprie motivazioni sulla condizione primaria di una qualità ambientale e di un patrimonio storico di grande rilievo, sono determinati da specifiche singole motivazioni che spingono il turista a muoversi.

Il PPR è pertanto frutto di un approccio che condurrà a soluzioni distorte, in grado di vanificare il tentativo di rendere effettivamente competitivo il contenuto dell'offerta sarda, non solo da parte delle aziende, ma anche e soprattutto da parte del territorio.

Il PPR, focalizzando la propria attenzione solo sulla parte ambientale, non fa altro che replicare in scala minore ciò che è stato fatto con il balneare: spostare lo sfruttamento su altre zone della Sardegna che, oggi, vengono presentate come vergini e poco sfruttati.

In questa maniera si creano i presupposti per un corto circuito della cinghia interno – costa.

Questa nostra affermazione è suffragata dai risultati che le cosiddette strutture ricettive alternative hanno riportato negli ultimi anni.

*Il turismo ambientalista:
prodotto ipotetico*

*La visione della
Regione: l'ambiente
come soluzione della
competitività del sistema
produttivo sardo*

*La visione della
Confindustria: spetta
alle attività economiche
generare reddito*

*Il Piano Paesaggistico:
soluzioni distorte per le
aziende e per il
territorio*

*Il turismo balneare verso
le aree interne: il corto
circuito domanda –
offerta*

Tutte le statistiche disponibili testimoniano come alberghi diffusi, alberghi rurali, B&B, agriturismi disegnino, con le proporzioni legate alle rispettive capacità produttive, esattamente le stesse curve di produzione delle strutture sulla costa.

Vale a dire che la domanda rivolta all'ambiente, declinata poi in mare, lago, interno, cultura, golf, turismo sportivo, turismo d'affari, *wellness*, etc.. descrive, nello stesso spazio temporale, una medesima curva di produzione, che vede la crescita verso giugno, il picco a luglio ed agosto, ed il calo da settembre in poi, quando a supportare la domanda resta solo il turismo interno dei residenti, largamente inadeguato a far fronte all'offerta potenziale.

Un Piano Paesaggistico Regionale, un Piano per il Turismo Sostenibile, una Progettazione Integrata, che non fanno altro che replicare lo stesso modello del turismo balneare all'interno della Sardegna, costituiscono un segnale di grande preoccupazione, in primo luogo perché non aiuta per niente la competitività del sistema turistico sardo, ed in secondo luogo perché può influenzare negativamente le dinamiche dell'offerta.

Di fatto, il PPR non è di nessuna utilità nel risolvere i problemi di una più efficace ed efficiente distribuzione dei flussi in periodi dell'anno diversi da quello estivo, in quanto si limita a dirottarli dalla costa verso l'interno.

In ciò potrebbe contribuire ad accrescere le difficoltà del sistema sardo, in quanto, permanendo un elevato tasso di stagionalità, spingerebbe le strutture della costa, commercialmente meglio attrezzate di quelle dell'interno, ad attivare contromisure di carattere commerciale che si tradurrebbero in una vera e propria "guerra interna".

E' dunque necessario comprendere che l'ambiente, naturale e culturale, costituisce il prerequisito del prodotto turistico, ma l'infrastruttura dei trasporti, l'ospitalità e le strutture turistiche costituiscono le ulteriori risorse indispensabili ad uno sviluppo sostenibile che è legato innanzitutto alla crescita qualitativa dell'offerta: sostenibilità e qualità sono entrambe indispensabili

La curva di produzione delle strutture ricettive alternative: il picco a giugno-settembre

Il turista ambientalista è interessato solo al mare della Sardegna?

Piano Paesaggistico: quale modello turistico?

La dicotomia costa – interno: l'errore di partenza

L'obiettivo implicito del Piano Paesaggistico: dirottare i flussi turistici dalla costa all'interno

per la competitività del settore turistico.

Vi è inoltre un ulteriore aspetto che merita di essere sottolineato: vi è un'idea radicata che i danni all'ambiente derivino dalla pressione turistica.

Viene invece taciuta la notevole mancanza di educazione ambientale dei residenti, alla quale sono da ascrivere la gran parte degli interventi che vengono posti a giustificazione dell'intervento proposto dalla Regione.

In tal senso, il PPR non favorisce certo un corretto coinvolgimento dei livelli locali ed una loro maggiore responsabilizzazione sul fronte ambientale.

Ma i danni all'ambiente dipendono solo dalla pressione turistica?

Prescrizioni estremamente restrittive per le aree rurali

E' previsto (articolo 72) che le nuove strade di penetrazione agraria siano progettate "prioritariamente in terra stabilizzata, eventualmente con trattamento antipolvere, o con sistemazioni e tecnologie similari ad esclusione dei cementi e asfalti".

Si tratta di una disposizione eccessivamente restrittiva, per cui se ne auspica la soppressione.

Le strade di penetrazione agraria: sopprimere la norma

Con riferimento, più in generale, alle norme relative all'edificato in zona agricola (artt.71 e seguenti) si rileva che queste, nell'imporre ai Comuni di contenere l'utilizzo ai fini residenziali delle campagne e di non rilasciare conseguentemente nuove concessioni edilizie per edifici residenziali, contrastano con l'orientamento prevalente della giurisprudenza in base al quale la destinazione agricola di una zona non comporta necessariamente limitazioni soggettive e oggettive all'edificazione, ossia la realizzazione di opere finalizzate soltanto all'attività agricola da parte di soggetti che svolgono tale attività; viceversa il PRG nelle zone extraurbane deve salvaguardare l'interesse alla rarefazione dell'edificazione, potendo essere realizzati anche manufatti aventi una destinazione diversa, ad esempio residenziale.

L'edificato in zona agricola. normativa in contrasto con la giurisprudenza

La dimensione minima del fondo, previsto in almeno 5 ettari per le colture intensive ed in 20 ettari per quelle estensive può portare all'abbandono delle campagne da parte degli ultimi imprenditori, soprattutto nelle aree interne, caratterizzate da un contesto demografico con una densità di popolazione di circa 32 abitanti per Km²: il valore più basso d'Italia dopo la Valle d'Aosta. Economia rarefatta, instabilità sociale, difficoltà di controllo delle territorio potrebbero essere le evidenti conseguenze.

La dimensione minima del fondo: una possibile spinta all'abbandono delle campagne delle aree interne

Piani attuativi a regia regionale: partecipazione marginale di Comuni e Province

Un'ulteriore considerazione riguarda aspetti del piano che appaiono fondamentali per la futura disciplina del territorio.

Si sta per adottare un piano i cui contenuti, i vincoli, saranno definiti in un secondo momento: in sostanza, il piano stabilisce dei vincoli di immodificabilità superabili solo con altri piani, nello specifico con i piani attuativi a regia regionale e non rimuovibili con alcuna altra procedura.

I Piani attuativi a Regia Regionale consentono di superare i vincoli di immodificabilità

Per inciso si vuole evidenziare che, nella redazione dei piani attuativi a regia regionale, allo stato delle attuali disposizioni, la partecipazione dei Comuni e delle Province è marginale.

Va peraltro evidenziato che i Piani Attuativi a Regia Regionale possono essere promossi dai Comuni, dalle Province, e persino dagli "Uffici del piano regionale" (art. 28, punto 3).

Chi promuove i Piani Attuativi a Regia Regionale: il ruolo dell'Ufficio tecnico del Piano regionale

L'esecutivo tecnico amministrativo si potrebbe pertanto far promotore di un atto caratterizzato da una elevatissima valenza politica.

Se a ciò si aggiunge che la Conferenza unificata della Pianificazione (CPU), convocata dal Presidente della Regione, possa operare anche in variante agli strumenti pianificatori (art.5, punto 7) "sott'ordinati", ma nel rispetto delle previsioni del Piano Paesaggistico Regionale, appare evidente che aumenta l'area di una possibile discrezionalità.

Altre considerazioni sulla infrastrutturazione del territorio

Sotto il profilo dell'incidenza che il Piano, così come concepito attualmente, potrebbe avere sullo sviluppo economico della regione, si riportano alcune considerazioni relative al suo impatto sul settore delle infrastrutture, in particolare di quelle elettriche.

Da una prima lettura sembrerebbe inibito qualsiasi intervento infrastrutturale nei territori costieri (artt. 13 e 17), mentre nella maggior parte delle aree seminaturali (artt. 20 e 21), sarebbe consentita la realizzazione di linee elettriche limitate ad impianti in cavo interrato.

Siffatta prescrizione, oltre a non perseguire le finalità per le quali il piano stesso è stato previsto, basti pensare al maggior danno ambientale che deriverebbe da uno sbancamento in zona boschiva, mal si coniuga con gli indirizzi, imposti dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, circa il rispetto del "minimo tecnico" nella realizzazione degli allacci ai clienti.

Inoltre appare contraddittoria la norma (art. 95 punto 1) che subordina, ove consentito, la realizzazione di infrastrutture in genere solamente se previste nei piani di settore, che a tutt'oggi non sono stati ancora predisposti.

Peraltro la previsione dei "corridoi energetici" (art. 96 punto 3) non chiarisce l'aspetto autorizzatorio, ovvero se la loro utilizzazione sia esimente nella realizzazione di impianti da qualsivoglia iter autorizzativo.

Relativamente agli insediamenti produttivi si evidenzia la carenza di indicazioni nella cartografia che quindi risulta lacunosa ed incompleta.

In particolare si rileva che non sono state riportate alcune dighe con le relative centrali idroelettriche, esistenti ormai da decenni, alcune centrali idroelettriche in costruzione, alcune centrali eoliche già realizzate nonché quelle in fase di realizzazione.

La realizzazione di linee elettriche limitate ad impianti in cavo interrato

Realizzazione di infrastrutture: servono i piani di settore

I corridoi energetici: quale iter autorizzativo?

Cartografia lacunosa ed incompleta: non sono riportate strutture energetiche realizzate o in corso di realizzazione

Industria Estrattiva

L'individuazione dei limiti proposti da Piano incide in modo profondo sulle attività minerarie e di cava. Si tratta di un comparto strategico per l'economia della Sardegna, con una storia secolare ed un radicamento sociale assolutamente irrinunciabili. La ratio normativa e la prassi attuativa del Piano pongono in serio pericolo le attività estrattive e di lavorazione dei lapidei, un settore il cui sviluppo deve poter coesistere con la tutela ambientale e paesaggistica, così come definito nella Comunicazione COM(2000) 265 "Promuovere lo sviluppo sostenibile nell'industria estrattiva non energetica dell'UE" redatta dalla Commissione Europea e approvata dal Consiglio Europeo.

Un comparto strategico

Attività estrattive esistenti

Il PPR dovrebbe tener conto delle attività estrattive esistenti in modo da salvaguardare i diritti acquisiti. Ci si riferisce in particolare alle concessioni minerarie ed alle autorizzazioni di cava vigenti, all'interno delle quali non dovrebbero essere imposti nuovi vincoli che possano mettere in pericolo la sopravvivenza delle aziende. Pertanto sarebbe necessario salvaguardare le imprese attualmente in attività, consentendo al contempo anche ampliamenti e rinnovi per garantire il loro futuro.

Necessario salvaguardare i diritti acquisiti e le imprese in attività

Si rileva a tale proposito come le miniere e le cave attualmente in attività siano dotate delle necessarie autorizzazioni e atti amministrativi concessi dai vari assessorati della RAS e sottoscritti dai relativi Responsabili del Procedimento. Si tratta delle concessioni minerarie e delle autorizzazioni di cava rilasciate dall'Assessorato Industria, corredate delle varie prescrizioni ambientali e paesaggistiche come sotto riportato:

Attività estrattive: un elenco infinito di autorizzazioni

Autorizzazione	Ufficio	Ente
1) autorizzazione paesaggistica	Ufficio tutela paesaggio	Assessorato Pubblica Istruz.
2) nulla osta paesaggistico	Soprintendenza BAAS	Ministero Beni Culturali
3) VIA: Giudizio	Servizio Svil. Sost. e	Assessorato Difesa

Comp. Ambientale	V. A.	Ambiente
4) VIA: delibera		Giunta Regionale
5) Autorizzazione forestale	Corpo Forestale e V. A.	Assessorato Difesa Ambiente
6) Nulla Osta archeologia	Soprintendenza Archeol.	Ministero Beni Culturali

Si osserva inoltre che le imprese minerarie erogano alla Regione un canone relativo all'intera area di concessione.

Sintetizzando non dovrebbero essere apposti nuovi vincoli su:

- 1) miniere, cave e stabilimenti in attività;
- 2) concessioni minerarie e autorizzazioni di cava vigenti.

Ciò anche al fine di consentire ampliamenti e rinnovi di tali attività.

Rendere possibili ampliamenti e rinnovi

Nuove attività estrattive

Agli art. 9, 13, 18, 21, 24, la normativa vincolistica prevale sul consolidato strumento dell'autorizzazione paesaggistica. In particolare gli artt. 18, 21, 24 precludono praticamente qualsiasi nuovo intervento estrattivo sul 100% del territorio (conservazione integrale). È necessario pertanto rinviare alla fase autorizzativa del progetto la valutazione se l'attività estrattiva "sia suscettibile di pregiudicare la struttura, la stabilità o la funzionalità ecosistemica o la fruibilità paesaggistica". Se proprio si vuole introdurre un vincolo, sarebbe opportuno che questo venisse limitato alle sole aree di livello 4 e per le sole attività estrattive di importanza minore.

Il prevalere a priori del vincolo preclude qualsiasi nuovo intervento estrattivo sul territorio regionale

E comunque, in caso di sussistenza di vincolo, il prevalere dell'interesse paesaggistico rispetto agli interessi economici non dovrebbe implicare soccombenza aprioristica di quest'ultimo rispetto al primo.

Interesse paesaggistico vs interesse economico: necessario un contemperamento

Il nostro sistema giuridico, infatti, con particolare riferimento alle bellezze naturali, impone che l'Amministrazione confronti i due interessi in gioco e ricerchi innanzitutto i contemperamenti e la coesistenza attraverso prescrizioni atte ad eliminare o ad

attutire i riflessi negativi che possano derivare dall'attività estrattiva sul circostante territorio vincolato.

Correlazione tra PPR e PRAE (Piano Regionale Attività Estrattive)

Le aree estrattive (cave e miniere attive) sono considerate correttamente dal PPR degli INSEDIAMENTI PRODUTTIVI. Gli art. 88, 89, 90 del PPR, specifici per il settore estrattivo, sono in pratica privi di contenuto e pertanto dovrebbero essere riformulati per consentire una corretta relazione tra PPR ed il PRAE (in fase di predisposizione). In particolare, va evidenziato che il PRAE è lo strumento di pianificazione che esplicita la reale situazione dell'industria estrattiva in Sardegna. Pertanto il PPR, strumento pianificatorio sovraordinato, dovrebbe tener conto del PRAE e correlarsi ad esso in maniera razionale. A tal fine, la nostra Organizzazione si riserva di presentare al più presto una proposta di riformulazione degli art. 88, 89, 90.

Opportuno riformulare gli articoli del Piano specifici per il settore estrattivo: necessaria una più corretta correlazione con il PRAE

Restauro ambientale

Il Piano paesaggistico così come ipotizzato difficilmente potrà servire per determinare strategie di sviluppo.

L'unica eccezione, forse, potrebbe essere rappresentata dagli areali che verranno caratterizzati da un vincolo 4 (conservazione integrale) che però sono stati già soggetti ad una trasformazione parziale.

Poiché la filosofia del piano è, in questi casi, generalmente orientata verso interventi di "restauro ambientale", potrebbe essere possibili che, su tali aree, si possa e si debba intervenire eliminando le manomissioni dell'uomo.

In questa situazione entreranno in conflitto il vincolo ambientale, meramente dichiarativo ed in quanto tale non indennizzabile, ed il vincolo espropriativo (entrambi già citati) che potrà riguardare sia i fabbricati sia i terreni necessari per il "restauro ambientale".

Conflitto vincolo ambientale vs vincolo espropriativi

Nella peggiore delle ipotesi, a norma dell'art.7 del T.U. sulle espropriazioni, sarà comunque consentito alla Pubblica Amministrazione, al fine di dare attuazione al CPU, di acquisire gli immobili interessati, corrispondendo indennizzi pari al valore corrente di mercato.

Questo strumento attuativo della pianificazione, naturalmente, può avere molteplici applicazioni: si presta, per esempio, sotto il profilo tecnico, per "bonificare" aree già "inquinata" dalla presenza antropica. In questo caso, però, sarà necessario che le Amministrazioni, la Regione *in primis*, reperiscano le ingenti risorse finanziarie necessarie a far fronte a tale operazione di bonifica.

Al contempo, non va sottaciuto un elemento fortemente distortivo, connesso a tali operazioni, le quali si ripercuotono inesorabilmente sul valore di tutto ciò che sta vicino all'area bonificata, consentendo al soggetto legittimato di trarre il massimo profitto.

*Un elemento distortivo:
l'incremento di valore
delle aree limitrofe a
quelle bonificate*

Questo strumento consente, pertanto, di costruire o distruggere rendite di posizione, poiché può essere applicato in direzione del tutto opposta a quella *perequativa*.

Tale principio, se correttamente applicato, dovrebbe non consentire, a chi possa trarre indirettamente vantaggi economici derivanti da un bene di elevata qualità e non trasformabile, di internalizzarli liberamente, ma dovrebbe far sì che questi li condivida con chi rende disponibile tale qualità.

Nel caso di una bonifica attuata in base al PPR si può verificare esattamente il contrario: la collettività potrebbe essere chiamata a contribuire al restauro ambientale, innescando un moltiplicatore delle rendite di posizione per tutto ciò che si trova accanto all'ambiente sul quale si interviene.

La rendita di posizione

A riprova che non si è di fronte ad un'ipotesi astratta, è sufficiente riportare quanto disposto dall'art.82, commi 2 e 3, i quali prescrivono, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici locali, di considerare parte integrante ed obbligatoria della pianificazione comunale dei comuni costieri "la

riqualificazione paesaggistica degli insediamenti turistici”.

“Obiettivo diretto di tali piani è quello di reintegrare paesaggio ed insediamento, specificando, al dettaglio della scala comunale, le prescrizioni del PPR o, ove presente, applicando le direttive del Piano attuativo a regia regionale.

3. La Programmazione degli interventi turistici deve avvenire sulla base delle indicazioni del Piano regionale per il turismo sostenibile e degli eventuali Piani attuativi a regia regionale”.

Sempre all’articolo 82, comma 1, lettera b, punto 3, e sempre nell’adeguamento dei propri strumenti urbanistici si impone ai Comuni di *“favorire il trasferimento dei campeggi localizzati nei territori costieri verso localizzazioni al di fuori dei territori costieri, proponendo premi di cubatura proporzionali ai posti letto e sospendere il rinnovo delle autorizzazioni alle scadenze”.*

Oltre ad evidenziare una scarsissima se non addirittura nulla conoscenza delle dinamiche che presiedono al mercato turistico e che determinano i flussi dei visitatori per la Sardegna, questi principi attribuiscono livelli di discrezionalità talmente alti, da poter sfociare in decisioni dannose per le singole comunità locali e per quella sarda, più in generale.

Conclusioni

L’attuale proposta di Piano Paesaggistico non limita l’efficacia delle norme alla sola fascia costiera, ma trova applicazione sull’intero territorio regionale.

Per questo motivo prima la salvaguardia e successivamente le norme prescrittive saranno cogenti in fascia costiera (la cui reale profondità attende un’esatta individuazione e gradazione dei vincoli), nelle aree insediative (città, paesi, frazioni, case sparse, zone produttive, industriali, artigianali, direzionali, estrattive, etc..) ed anche rurali.

L’obiettivo dichiarato nel Piano Paesaggistico è quello di comprimere al massimo qualsiasi intervento di trasformazione, attuando solo gli interventi minimali nei diversi ambiti.

*Il Piano Paesaggistico
abbraccia l’intero
territorio regionale*

*Obiettivo: comprimere
al massimo gli interventi
di trasformazione*

Il fatto che il mondo imprenditoriale, quello sindacale e vasti settori della stessa maggioranza che sostiene la Giunta Regionale manifestino perplessità, non in ordine agli obiettivi del Piano ma relativamente ai metodi ed ai contenuti; il fatto che in questo si legga una eccessiva presenza di rigide prescrizioni; il fatto che in molti casi si vadano a ledere o si rischi di ledere diritti acquisiti, dovrebbe indurre i proponenti a procedere con la massima cautela.

Necessario procedere con la massima cautela

Qualche vincolo in meno e qualche opportunità in più sarebbero, per gli imprenditori sardi, apprezzabili in quanto renderebbero il Piano più equilibrato e certamente più rispondente alla necessità di rendere compatibili le esigenze dell'oggi con la salvaguardia dal futuro.

Maggiore semplificazione e migliore legislazione

L'invito è quindi di non lasciarsi prendere la mano dalla fretta, di non lasciarsi travolgere dal desiderio di chiudere in tempi ristretti un progetto così ambizioso ed importante per il futuro della Sardegna.

La fretta è cattiva consigliera

Al contrario, si ritiene opportuno e necessario aprire sull'argomento un confronto quanto più ampio ed approfondito possibile che, al di là delle cosiddette "conferenze di copianificazione", sicuramente apprezzabili ma rivelatesi fondamentalmente momenti di informazione, coinvolga nel progetto il maggior numero di soggetti pubblici e privati, raccogliendo da essi, senza condizionamenti e senza pregiudizi, contributi e proposte.

Approfondire il confronto

Al contempo va evidenziato che le considerazioni sopra evidenziate non tengono ancora conto delle modifiche sostanziali apportate al Codice dei beni culturali (decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2006), che renderanno necessario un adeguamento di tutto l'impianto normativo messo in atto per la stesura del PPR. I cambiamenti riguardano infatti la gran parte degli articoli inerenti la parte terza del suddetto codice e prevedono tra l'altro una modifica alla definizione di beni paesaggistici (art. 134), una ridefinizione della pianificazione paesaggistica (art. 135) ed, in particolare, un diverso e sostanziale rapporto tra le aree tutelate per legge (art. 142) ed il piano paesaggistico (art. 143).

Necessario adeguare il Piano alle modifiche del Codice Urbani

Alla luce di quanto su esposto, appare quanto mai opportuno che l'attuazione dei PPR possa essere prorogata per il tempo strettamente necessario ad un adeguato coinvolgimento e condivisione del territorio: Comuni, Province, Associazioni e cittadini. In tal senso sarebbe quanto mai auspicabile - quale norma di provvisoria salvaguardia - la previsione di una proroga dei termini di efficacia della L.R. n. 8 del 25 novembre 2004, recante "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale con contestuale modifica della stessa anche alla luce dei contenuti di alcune proposte di legge ed osservazioni al PPR, recentemente presentate in Consiglio Regionale ed alla Commissione Urbanistica.

In caso contrario, non è azzardato ipotizzare la paralisi operativa estesa almeno al prossimo quinquennio, unita ad un effetto "spiazzamento" collegato al "rischio Sardegna".

*Opportuna una proroga
dei termini di efficacia
della LR n.8/2004*

Il rischio paralisi