



**LEGAMBIENTE**

## **PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE**

### **UNA SVOLTA PER LA SARDEGNA**

Il piano adottato dalla Giunta Regionale modifica e migliora la prima proposta del dicembre scorso. Evidentemente l'ampia discussione pubblica degli ultimi sei mesi è stata proficua per analizzare meglio il territorio, ridisegnare ruoli ed interazioni tra le istituzioni. In sostanza emerge in maniera netta che la fascia costiera costituisce un valore strategico per le politiche di sviluppo della Sardegna. Dalle norme di attuazione e dalla cartografia emerge un paesaggio composito ed appaiono rispettati gli indirizzi iniziali :

-CONSERVARE le aree intonse ; RIQUALIFICARE le aree compromesse.

Per quanto riguarda le procedure si apre la *“prospettiva della co-pianificazione che conferisce al PPR un carattere inevitabilmente processuale e interattivo: soggetti e centri di decisione diversi sono coinvolti in un processo che non è in alcun modo riducibile ad un singolo atto amministrativo, essendo costituito da un insieme aperto e complesso di atti che si condizionano a vicenda”*

In sostanza siamo in presenza di un piano innovativo che riconosce e classifica i beni da tutelare e quindi non immediatamente traducibile in metri cubi.

**PERTANTO VOGLIAMO FOCALIZZARE L'ATTENZIONE SU ALCUNE QUESTIONI CRUCIALI**

**A)I “livelli di valore”.**

La normativa di attuazione (art. 15) sceglie di elaborare una carta dei livelli secondo la classificazione del codice Urbani ma rimanda ad una fase successiva la sua elaborazione.

Si riporta di seguito la nota finale allegata al PPR nella versione maggio 2006 del Comitato scientifico.

*“... Attribuire “livelli di valore” scalarmente ordinati a beni caratterizzati in modo specifico secondo caratteristiche peculiari alla categoria di beni, o allo specifico bene, appare infatti un'operazione culturalmente insostenibile. Non solo perché implica l'attribuzione di valutazioni soggettive, largamente discrezionali, a beni di cui invece l'analisi oggettiva ha consentito di definire i connotati caratterizzanti quel particolare bene, e le ragioni della sua tutela. Ma anche perché sul piano applicativo comporta una inaccettabile iper-semplificazione delle indicazioni normative, che ignora le specificazioni introdotte con le norme “per componenti”, cancellando arbitrariamente le profonde diversificazioni che, anche all'interno della più piccola porzione di territorio, danno vita ai diversi paesaggi. Un sistema dunale, o la trama storica di un territorio, sono caratterizzati (e il loro valore è determinato) da ben individuati elementi fisici i quali costituiscono il valore del bene per la loro presenza e per le loro connessioni con gli altri elementi. Non ha molto senso distinguerli a seconda che siano più o meno “compromessi” o più o meno “importanti”.*

Non crediamo si possa essere più chiari di così: ciò che il PPR doveva dire sulla disciplina più o meno restrittiva di ciascun “bene” e di ciascuna componente di paesaggio l'ha già detta nelle norme abbinata alle carte. Se interpretata in senso “virtuoso”, l'aggiunta di un'ulteriore “carta dei livelli di valore” non può che **ripercorrere i confini delle aree già perimetrare**. Ad esempio, di un'area

boschiva dirà che è tutta di livello 4, cioè di valore massimo: con ciò non avrà aggiunto nulla a quanto dice già il PPR, che in quell'area prevede solo "manutenzione e restauro ambientale". Se poi l'area fosse agro-forestale come la classificherà? Cosa potrà aggiungere ad una norma che già prevede la conservazione dei paesaggi agrari, e solo per gli agricoltori, ed a certe condizioni, prevede possibili trasformazioni? Una "carta dei livelli" potrebbe essere più o meno restrittiva? No di certo, perché si entrerebbe in contraddizioni insanabili con le altre norme.

Peraltro, il PPR è fatto in modo tale che ben difficilmente si individuerebbe il "Livello 1" di minimo valore senza stravolgerlo. Forse solo certe periferie urbane o industriali sarebbero classificabili in quel modo: ma questo non aggiungerebbe né toglierebbe nulla di rilevante. Pertanto non appare utile elaborare ora una carta dei livelli né rimandare ad una fase successiva la stesura della tabella

### **B)I "livelli di pianificazione".**

Il PPR si è sforzato di trovare un equilibrio ragionevole, per la pianificazione "a valle", tra le attribuzioni regionali e quelle locali. Non è una questione facile da dirimere una volta per tutte:

- da un lato c'è la convinzione di tutti noi che nessuno meglio del Comune è a contatto con la realtà locale, la conosce e ne porta la responsabilità gestionale: quindi si vorrebbe attribuirgli competenze decisive nella pianificazione, ed in effetti l'ultima versione del PPR lo fa, dando la Comune l'ultima parola in moltissime materie, compresa quella della ridefinizione (motivata!!!) dei confini dei beni paesaggistici;
- d'altro canto non è meno vero che, nel momento in cui abbiamo ad esempio riconosciuto nella fascia costiera un "bene" patrimonio di tutta la collettività regionale e non solo di quella locale, alla Regione spetta un ruolo diverso e nuovo, che tutti noi vorremmo di co-pianificazione, ma che comunque determina un coinvolgimento originale e non ancora sperimentato, in forme di governo del territorio costiero che il PPR chiama "Piani di Azione Paesaggistica".

### **E' chiaro che la prospettiva di pianificare la fascia costiera mediante l'intesa comuni-regione-provincia lascia aperta la questione di chi abbia l'ultima parola in caso di conflitto.**

Su questo argomento complesso si riporta ancora quanto scritto dal Comitato Scientifico su **"RESPONSABILITÀ, COMPETENZE, RUOLI DEGLI ATTORI PUBBLICI"**

#### ***Collaborazione inter-istituzionale e co-pianificazione***

*L'obiettivo della tutela e valorizzazione del territorio non è raggiungibile mediante un singolo atto e un singolo attore: lo è soltanto come risultato di un processo nel quale lo strumento della pianificazione paesaggistica e la responsabilità istituzionale della Regione (quindi il Piano paesaggistico regionale) costituiscono solo il momento iniziale. È necessario il lavoro concorde di una pluralità di soggetti istituzionali, i cui ruoli, competenze, responsabilità devono confluire in una serie di azioni protratte nel tempo. Il PPR deve prolungarsi e aumentare la sua efficacia nella pianificazione provinciale e comunale, nella quale le scelte di livello regionale devono trovare la loro specificazione e verifica, quelle relative al paesaggio devono trovare la loro integrazione con quelle relative alle altre esigenze e agli altri settori. La responsabilità della Regione deve saldarsi con quelle della Provincia e del Comune, promuovendo un'azione coordinata di tutti i livelli di rappresentanza dei cittadini.*

*Non a caso la "cooperazione tra amministrazioni pubbliche" è posta dal DLeg 32/2004 al secondo posto delle "disposizioni generali", subito dopo la "salvaguardia dei valori del paesaggio". Le procedure della co-pianificazione, cioè della formazione degli atti di pianificazione mediante il contributo paritetico di tutti gli enti pubblici territoriali, sono perciò strumento essenziale nell'azione di governo del territorio. La Regione è fin d'ora impegnata a condurre il processo di pianificazione, in coerenza con l'idea di paesaggio formulata dalla Convenzione Europea del Paesaggio, che non considera i diretti interessati (amministrazioni e comunità locali, con le loro*

*tradizioni di percezione ed azione sul paesaggio) come meri destinatari di regole e di sollecitazioni. La co-pianificazione è anche ascolto attento di ciò che sente e muove la gente che pensa il proprio paesaggio.*

***Tuttavia, la cooperazione tra soggetti che siano espressione di interessi diversificati deve avvenire nella chiarezza delle rispettive responsabilità. E' necessario che ciascuno porti il proprio contributo, che ciascuno ascolti con attenzione le ragioni degli altri e ne valuti le proposte, che si compia il massimo sforzo per raggiungere su ciascun punto l'intesa. Ma non è detto che ciò sia sempre possibile. Ciò che è accaduto sul territorio delle coste della Sardegna testimonia che gli interessi, le esigenze ritenute prioritarie, e quindi le soluzioni, possono essere contrastanti, in aperto conflitto tra loro. È necessario perciò – se non si vuole che la cooperazione si rovesci in paralisi – che si sappia, su ciascun argomento, a chi spetti la decisione finale in caso di mancato raggiungimento dell'accordo.***

*La prospettiva della co-pianificazione conferisce al PPR un carattere inevitabilmente processuale e interattivo: soggetti e centri di decisione diversi sono coinvolti in un processo che non è in alcun modo riducibile ad un singolo atto amministrativo, essendo costituito da un insieme aperto e complesso di atti che si condizionano a vicenda. Il lavoro finora svolto ha già prodotto un primo risultato di grande portata, conducendo a sintesi in un tempo ridottissimo una mole imponente di conoscenze e dando loro un significato rilevante e sostanzialmente coerente. Questo ne fa un riferimento imprescindibile per tutte le elaborazioni successive sui paesaggi regionali, in qualunque contesto vengano condotte. E' una visione di livello regionale, integrata puntualmente da conoscenze e determinazioni locali. Il confronto con le visioni locali – quali quelle che, tipicamente, trovano espressione nella pianificazione urbanistica comunale – è quindi di cruciale importanza. E' infatti evidente che le previsioni e le prescrizioni del PPR, per la loro stessa natura, sono destinate ad esercitare un impatto rilevante sulla pianificazione locale, sollecitando una profonda (e politicamente costosa) ristrutturazione dei PUC. Tale impatto non appare mitigabile mediante una semplice divisione di competenze che lasci ai Comuni ogni responsabilità sulle aree urbanizzate e riservi al PPR e ai piani provinciali ogni determinazione relativa alle aree extraurbane.....*

*Il problema, pertanto, non sembra tanto quello di “quali aree considerare” ai diversi livelli del processo di pianificazione, quanto piuttosto quello di “come” controllarne le trasformazioni...*

### ***Responsabilità e sussidiarietà***

*Nella Costituzione della Repubblica si possono individuare due direzioni nel rapporto tra i diversi enti pubblici territoriali elettivi di primo grado (Stato, Regione, Provincia e Città metropolitana, Comune) in materia di funzioni legislative e amministrative. Per un determinato e limitato numero di argomenti la direzione è top-down, dall'alto verso il basso; per tutti gli altri, la direzione è bottom-up, dal basso verso l'alto. Il paesaggio è stato collocato fin dal 1948, ed è rimasto anche dopo le modifiche, tra gli argomenti del primo tipo: quelli per i quali vi è una competenza legislativa esclusiva dello Stato. Questa esclusività è stata temperata recentemente distinguendo, a proposito di Beni culturali (tra cui è ricompreso il paesaggio) “tutela” e “valorizzazione”: sebbene del secondo termine si possano dare interpretazioni differenti (a seconda che prevalga, nella considerazione del paesaggio, l'aspetto “bene” o l'aspetto “merce”), certo è comunque che la responsabilità del paesaggio, e della sua tutela e valorizzazione, rimane nelle mani del binomio Stato-Regione.*

*Tuttavia la responsabilità della Regione in materia, benché primaria, non è certo esclusiva. Si è già osservato che la tutela del paesaggio esige, come la stessa Corte costituzionale ha più volte rilevato, un'assidua riconsiderazione dei valori del paesaggio a tutti i livelli e le scale: avviata a livello statale e regionale, deve proseguire nell'attività di governo del territorio delle province e*

*dei comuni. In che modo distinguere allora le responsabilità della “decisione ultima”, cioè là dove non si raggiunge l’unanimità del consenso?*

*La Costituzione ha recentemente introdotto, per quanto riguarda i criteri di ripartizione delle funzioni amministrative, i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Questi suggeriscono di trasferire dal basso all’alto le responsabilità connesse alle funzioni amministrative laddove i livelli inferiori non siano in grado di garantire la necessaria “unitarietà” alle determinazioni.*

*Giova a chiarire la questione la definizione originaria del principio di sussidiarietà. Questo, come è noto, fu elaborato per decidere sulla ripartizione delle responsabilità tra governi nazionali e istituzioni europee, e fu introdotto per la prima volta nella normativa europea a Maastricht il 7 febbraio 1992. Il principio di sussidiarietà significa, nella sostanza, che là dove un determinato livello di governo non può efficacemente raggiungere gli obiettivi proposti, e questi sono raggiungibili in modo più soddisfacente dal livello di governo territorialmente sovraordinato (l’Unione europea nei confronti degli Stati nazionali o, nel nostro contesto, lo Stato nei confronti della Regione, la Regione nei confronti della Provincia e così via) è a quest’ultimo che spetta la responsabilità e la competenza dell’azione. E la scelta del livello giusto va compiuta non in relazione a competenze astratte o nominalistiche, oppure a interessi demaniali, ma in relazione a due elementi precisi: la scala dell’azione (o dell’oggetto cui essa si riferisce) oppure i suoi effetti. Sembra questa la prospettiva in cui calare il processo aperto e interattivo di co-pianificazione e di co-gestione evocato nel paragrafo precedente...”*

### **C) PAP(piani di azione paesaggistica)**

La proposta di elaborare i piani di azione paesaggistica (PAP) è positiva perché supera la logica vincolistica ed apre indirizzi gestionali. A nostro parere i PAP devono diventare degli strumenti di programmazione degli interventi di restauro del territorio costiero soprattutto per aree di grande pregio paesaggistico. Il rigore e l’articolazione del PAP potranno essere anche l’occasione per innestare occasione di sviluppo e di creazione di posti di lavoro intorno al restauro e manutenzione del territorio costiero.

Siamo pienamente d’accordo con la filosofia che regge il PPR e cioè che la fascia costiera costituisca una risorsa strategica per la Sardegna. Il valore strategico sta perciò anche nella capacità di creare sviluppo e mobilitazione attiva dei comuni costieri. Pertanto chiediamo che nei progetti presentati alla progettazione integrata sia assegnata una priorità ai programmi di recupero del paesaggio costiero. In sostanza occorre rendere coerenti l’indirizzo di tutela del PPR con la programmazione dei progetti sul territorio e adeguate e consistenti risorse finanziarie.

### **D) Zone minerarie**

Da anni chiediamo il recupero e valorizzazione dei villaggi minerari che esprimono un rilevante valore turistico. Gli insediamenti minerari sono localizzati in zone di grande valore paesaggistico e ambientale ma che ancora oggi presentano le profonde ferite lasciate dall’attività estrattiva. Milioni di tonnellate di scorie cariche di veleni inquinano in maniera pesante migliaia di ettari (Masua, Casargius, Piscinas, Naracauli, Montevecchio, Monteponi, SA Masa, Rio Sitzzerri). Gli studi elaborati dall’EMSA nel 1997/98 prospettavano interventi per migliaia di miliardi per il risanamento. In questo scenario è certamente positivo il bando della Regione per l’affidamento a privati degli immobili di tre zone minerarie. E’ pure opportuno sottolineare che esiste una priorità al disinquinamento ambientale per poter intraprendere uno sviluppo turistico. Appare obbligatorio che le proposte dei privati siano rese coerenti con gli indirizzi del PPR e cioè si potranno realizzare solo ristrutturazioni senza aumento di volumetria.

## Osservatorio sulla tutela del territorio costiero

L'applicazione del decreto urbano procede in maniera differente nelle diverse regioni.

Allo stato attuale la Sardegna è l'unica regione d'Italia ad aver adottato un PPR di attuazione la convenzione europea del paesaggio del codice urbanistico

L'osservatorio si propone di svolgere il monitoraggio della tutela degli ambienti costieri con un rapporto annuale.

**La Regione Puglia** in particolare, dopo l'abbattimento di Punta Perotti (un segnale inequivocabile **Gestione del Territorio e Urbanistica**)

### ***L'assessore all'Urbanistica Tripodi presenta a Roma il progetto già finanziato per fermare la speculazione edilizia e "rottamare" gli ecomostri***

*La Regione vuole mettere uno stop definitivo alla speculazione edilizia e 'rottamare' gli 'ecomostri' che arricchiscono pochi ed impoveriscono l'intera comunità. Ogni anno le forze dell'ordine identificano una media di 400 abusi edilizi, una cementificazione che sta colpendo soprattutto il litorale ed è la principale causa dell'erosione in corso su ben 415 chilometri di costa calabrese. Il progetto "Paesaggi & Identità", che entro 18 mesi permetterà alla Regione Calabria di effettuare le scelte definitive di intervento sugli "ecomostri", è stato presentato oggi a Roma - informa una nota dell'ufficio stampa della Giunta regionale - nella sede della delegazione regionale dall'assessore al territorio, Michelangelo Tripodi, che lo ha lanciato come modello nazionale di studio e confronto su un tema che interessa molte altre realtà italiane. "È un'iniziativa coraggiosa che colpisce rendite e interessi anche della 'ndrangheta - ha detto Tripodi - attraverso un piano organico che può portare a diverse soluzioni di intervento sugli immobili e sulle opere che deturpano il paesaggio: dalla demolizione alla ristrutturazione, al riuso. La Calabria, che ha sofferto di più per il cattivo uso del territorio, adesso fa da battistrada per rispondere all'aggressione dell'edilizia selvaggia e dello scempio".*

*Prima di tutto, il gruppo di lavoro definirà scientificamente il concetto di "ecomostro" e dopo la Regione avvierà la bonifica o la "rottamazione" delle opere. Per iniziare sono già stati stanziati 5 milioni di euro, oltre al finanziamento (con 380.000 euro) del progetto "Paesaggio & Identità" che servirà allo studio ed alla mappatura degli "ecomostri". Inoltre, l'archivio fotografico dei paesaggi calabresi permetterà una migliore progettazione degli interventi da parte degli enti locali per la tutela e la valorizzazione del territorio. Altre risorse arriveranno da singoli programmi comunitari dei fondi strutturali 2007/2013. "L'obiettivo - ha aggiunto l'assessore Tripodi - è aprire una nuova stagione civile e culturale della Calabria, assieme alle nostre Università, per far capire che non è più possibile continuare sulla vecchia strada della cementificazione". La particolarità del concetto di "ecomostro" calabrese è stata descritta da Renato Nicolini, coordinatore del progetto e docente dell'Università Mediterranea. "In Calabria, - ha affermato Nicolini - l'ecomostro non assume l'aspetto immediatamente visibile, come ad esempio l'albergo Fuenti, ma è il risultato di una saturazione edilizia che schianta il territorio. Anche se esistono casi evidenti da demolire, il nostro lavoro deve poter utilizzare anche altri strumenti, come la rigenerazione, la ristrutturazione o il riuso degli immobili. L'ecomostro evidente potrebbe essere quello dell'ipotizzata costruzione del villaggio turistico 'Europaradiso', alle foci del fiume Neto a Crotona, che sconvolge un'area agro-ambientale bellissima che conserva le radici greche della storia della Calabria; mentre l'ecomostro diffuso si trova nella piana di Sibari, con architetture urbane sparse e miste a quelle turistiche ed agricole". Il professore Osvaldo Pieroni, docente dell'Università della Calabria e componente il gruppo di ricerca "Paesaggi & Identità", ha illustrato con un video i tantissimi scempi avvenuti lungo le coste della Calabria negli ultimi 20 anni, che sono la causa principale dell'erosione di 415 chilometri di litorale (su 700 totali di costa). "Adesso - ha sostenuto Pieroni - si tratta di ricostruire un'identità e una relazione tra cittadini e territorio, ricostruendo gli scenari del paesaggio, perché ciò è alla base della ripresa economica della Calabria. Non è pensabile che l'anno scorso ci siano state 432 infrazioni di abuso edilizie accertate, con 160 sequestri dei beni e 500 persone*

*denunciate. Questa è la media, ma gli scempi sono molti di più. L'inversione di tendenza è necessaria per non distruggere le bellezze di questa terra e impoverirla definitivamente". All'incontro hanno partecipato anche Angela Nasso della Società Avventura Urbana e Rosaria Amantea (dirigente del dipartimento regionale Urbanistica e Governo del Territorio.*

di attenzione alla fascia costiera e alla volontà di perseguire gli abusi edilizi) ha varato una severa legge di difesa delle coste e di utilizzo della fascia demaniale.

Bari, 12 giu . - - Il Consiglio regionale della Puglia ha approvato a maggioranza la disciplina della tutela e dell'uso della costa. L'iniziativa legislativa dell'assessore al demanio, Guglielmo Minervini, punta a "valorizzare e tutelare il bene demaniale marittimo, senza trascurarne gli aspetti economici". In particolare si tende a controllare le concessioni nella durata, nel rilascio, nella revoca, nella decadenza, nella sospensione e negli obblighi del concessionario. Saranno i Comuni costieri ad esercitare tutte le funzioni amministrative ed a trasmettere entro il 28 febbraio di ogni anno una relazione riepilogativa. Alla Regione restano le competenze di programmazione, indirizzo e coordinamento generale.

**La Regione Calabria** dopo aver dato il via a una sorta di intervento straordinario sugli impianti di depurazione e alla Goletta Verde della Regione Calabria, ha varato una commissione sulla vicenda "ecomostri", affidata a Renato Nicolini, per studiare gli interventi necessari a mitigare l'impatto paesaggistico anche attraverso l'abbattimento di alcuni di questi.

**Regione Lazio:** attualmente nel Lazio sono in vigore i singoli PTP di ambito, ma non c'è il Piano regionale. La legambiente proprio ieri ha incontrato l'Assessore all'Urbanistica Regionale Pompili al quale, come già fatto pubblicamente, ha chiesto di varare il Piano territoriale Paesistico del Lazio.

**Regione Sicilia:** La regione nel 1997 ha approvato le linee guida per varare i piani paesaggistici in ambiti subregionali. Allo stato attuale è stato approvato il piano delle isole minori e due piani d'ambito. L'80% del territorio regionale è escluso dalla pianificazione paesistica. Invece ogni anno nella legge finanziaria viene inserito un provvedimento di sanatoria delle costruzioni abusive.