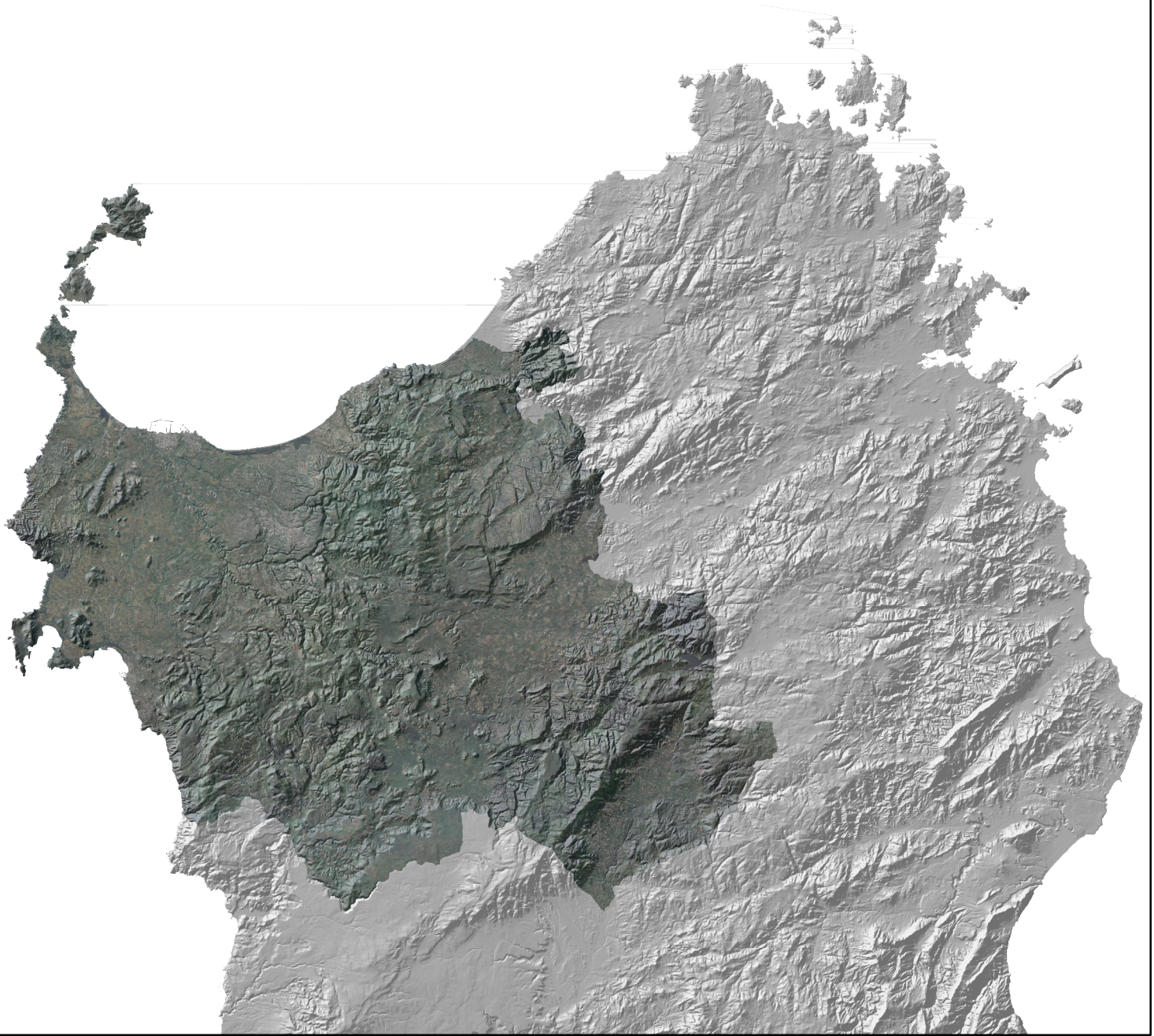


# PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

## Aggiornamento e adeguamento al Ppr e al Pai (BOZZA)



Codice elaborato

**GE-gi**

GEOGRAFIA GIURIDICO - ISTITUZIONALE

Data

Ottobre 2008

Il coordinatore del Piano

Giovanni MACIOCCO

Il Presidente della Provincia

Alessandra GIUDICI

# INDICE

<b>1. La conoscenza di sfondo.....</b>	<b>1</b>
1.1. Le nozioni giuridiche di urbanistica, governo del territorio e paesaggio.....	1
1.2. Il riparto delle competenze legislative dopo la l. cost. n. 3 del 2001.....	4
<b>2. Il quadro normativo di riferimento nella Regione autonoma della Sardegna ed il ruolo assegnato alla pianificazione urbanistico-territoriale provinciale.</b>	<b>7</b>
2.1. Il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di governo del territorio e paesaggio.....	7
2.2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ed i rapporti tra pianificazione paesaggistica e strumentazione urbanistica.....	9
2.3. La legislazione regionale.....	11
2.4. Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale.....	12
<b>3. Ricostruzione delle competenze della provincia e della possibile configurazione del pup – ptc alla luce dei contenuti del ppr.....</b>	<b>15</b>
3.1. Le ipotesi sulla concreta configurazione del Pup.....	15
3.2. Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna.....	16
3.2.1. I contenuti del Piano paesaggistico regionale.....	17
3.2.2. L'Assetto ambientale.....	18
3.2.3. L'assetto storico-culturale.....	23
3.2.4. L'assetto insediativo.....	26
3.2.5. Ulteriori contenuti dell'articolo 106 delle Nta del Ppr: la definizione degli interventi di prevenzione dei rischi.....	28
3.3. Gli ambiti dell'adeguamento del Piano urbanistico provinciale al Ppr in base alla normativa regionale di riferimento.....	29
3.3.1. Protezione e conservazione della natura.....	29
3.3.2. I siti di rilevanza comunitaria.....	30
3.3.3. Le aree protette.....	31
3.3.4. Le attività agro-silvo-pastorali, programmazione e disciplina.....	33
3.3.5. Tutela delle acque e sistemazione idraulica dei sistemi fluviali.....	34
3.3.6. Viabilità e circolazione veicolare.....	36
3.3.7. Energia.....	37
3.3.8. Turismo.....	39
3.3.9. Attività produttive.....	40
3.3.10. Infrastrutture.....	42
3.3.11. La prevenzione dell'inquinamento atmosferico.....	45
3.3.12. La prevenzione dell'inquinamento acustico.....	45
3.3.13. La prevenzione dell'inquinamento dei corpi idrici.....	46
3.3.14. La prevenzione del rischio incendio.....	48
3.3.15. La prevenzione del rischio di incidenti rilevanti.....	48
<b>4. Il Piano urbanistico provinciale della Provincia di Sassari, evoluzione e aggiornamento-adequamento.....</b>	<b>50</b>

## **1. La conoscenza di sfondo**

Al fine di determinare quali siano i contenuti necessari, la portata precettiva ed, in ultima analisi, il modello di Piano urbanistico provinciale nella Regione Sardegna, non si può prescindere da una preliminare analisi del riparto delle competenze normative tra Stato e Regione Sardegna in materia di urbanistica, governo del territorio e paesaggio, dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione per, poi, poter delineare con la minore approssimazione possibile, considerata la perdurante incertezza intorno ai temi citati, il quadro giuridico istituzionale in cui si inserisce il presente Piano urbanistico provinciale – Piano territoriale di coordinamento.

La riforma costituzionale del 2001, come noto, ha rivoluzionato il sistema del riparto delle competenze legislative e quello dell'attribuzione delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni a Statuto ordinario. Tale rivoluzione, tuttavia, non ha mancato di riflettersi anche nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni a Statuto speciale, come la Sardegna, in virtù del disposto dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, contenente la nota "clausola di adeguamento", che, nel prevedere l'applicabilità alle Regioni speciali delle "forme di maggior autonomia" riconosciute dalla riforma alle Regioni ordinarie, svolgerebbe una funzione o di integrazione della disciplina costituzionale ordinaria nelle Regioni speciali per i casi non previsti negli Statuti speciali o di sostituzione della disciplina speciale statutaria con quella generale ove la seconda sia più favorevole per l'autonomia regionale<sup>1</sup>.

Questa premessa appare impretermisibile per comprendere come, anche nel trattare dell'assetto delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni a Statuto speciale non si possa non tener conto dell'evoluzione dell'assetto costituzionale e dell'articolazione territoriale della Repubblica a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001.

### ***1.1. Le nozioni giuridiche di urbanistica, governo del territorio e paesaggio.***

In merito all'ambito materiale in cui si inserisce il Piano urbanistico provinciale o Piano di coordinamento territoriale provinciale, ovvero l'urbanistica o, come reca l'attuale formulazione dell'art. 117, co. 3 Cost., il "governo del territorio", si è – come noto – sviluppato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa la possibile equiparazione tra le due materie ed in merito alle interferenze tra queste e le materie della tutela dell'ambiente e del paesaggio.

La nozione di "governo del territorio"<sup>2</sup> è stata interpretata come una nozione più ampia rispetto alla classica materia dell'urbanistica. Quest'ultima, infatti, alluderebbe ed implicherebbe la disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con la conservazione e la tutela, cui si riconetterebbe il potere di imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali (Urbani 1990), mentre il "governo del territorio" comprenderebbe non solo la disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo, ma, in senso più ampio e sostanziale, l'insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte alla promozione del sistema locale<sup>3</sup>. Nel governo del

---

1 Cfr. P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, p. 146.

2 Per una trattazione esaustiva dei profili costituzionali di governo del territorio non può che rinviarsi a G. L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007.

3 S. Amorosino, *Il "governo del territorio" tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Riv. giur.edilizia* 2003, 3, p. 79.

territorio rientrano, quindi, oltre all'urbanistica, tutti gli altri interventi di politica attiva, di governance, che hanno incidenza territoriale, nonché tutti gli interessi differenziati che fanno riferimento all'assetto territoriale. Da tale ambito materiale deve, però, essere distinto l'ambito degli interessi e degli interventi che attengono alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che l'art. 117, co. 2, lett. s) attribuisce all'esclusiva competenza statale e che, quindi, distingue dalla nozione di "governo del territorio" di cui al successivo comma 3.

La Corte Costituzionale ha chiaramente confermato il prevalente orientamento dottrinale nelle sentenze n. 303 del 2003 e 196 del 2004, evidenziando che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio", la quale costituisce disciplina ben più ampia della prima, in quanto comprensiva, in linea di principio, di "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività", ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio.

Per quanto riguarda, poi, la nozione giuridica di "paesaggio", già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la dottrina costituzionalistica e la giurisprudenza costituzionale avevano oscillato tra la considerazione del paesaggio come attinente al fascio di interessi collegati alla tutela dell'ambiente e dei beni ambientali e l'alternativa concezione del paesaggio come parte del patrimonio culturale nazionale, laddove assumeva maggiore rilevanza la valenza estetico-culturale del paesaggio e se ne faceva discendere l'inclusione dei beni paesaggistici, allora "beni ambientali", nella categoria più ampia dei beni culturali. Tale oscillazione era dovuta, da un lato, alla necessità di ancorare al testo costituzionale la nozione giuridica di ambiente che, come noto, è stata costruita, in assenza di un esplicito richiamo nella Carta costituzionale, partendo proprio dal riferimento alla tutela del paesaggio contenuto nell'art. 9, nonché dal diritto alla salute sancito dall'art. 32 e, dall'altro, all'inquadramento concettuale del paesaggio operato dalla prima legislazione a tutela dei beni paesaggistici, o meglio, delle "bellezze naturali", per la prima volta comparse nel nostro ordinamento giuridico con la l. n. 1497 del 1939<sup>4</sup>.

---

4 Per una ricostruzione dell'evoluzione storica, sia legislativa sia giurisprudenziale della nozione giuridica di "paesaggio", cfr. P. Carpentieri, La nozione giuridica di paesaggio, in Riv. trim. dir. pubbl., 2004, 2, p. 363 ss.. Carpentieri conclude la propria analisi individuando, quali punti significativi: la chiara distinzione emersa dalla prevalente giurisprudenza costituzionale ed amministrativa tra l'urbanistica ed il paesaggio e la meno coerente ed univoca distinzione tra paesaggio ed ambiente, imputando, tuttavia, tale minore univocità soprattutto alle implicazioni sul riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli di competenza, rilevanti nei casi giurisprudenziali affrontati, nonché alla vischiosità del concetto di paesaggio-ambiente nato negli anni Settanta, prima, cioè, che il diritto dell'ambiente acquisisse una sua autonoma e ben definita identità; la piena consapevolezza della dottrina prevalente circa la radice storica della tutela del paesaggio nella nostra tradizione giuridica ed, in particolare, la valorizzazione degli apporti interdisciplinari nel sottolineare la "culturalità" del bene paesaggistico; la riconduzione, anche ad opera della Convenzione europea sul paesaggio del 2000, seppure influenzata del contributo di paesi per i quali il paesaggio è soprattutto ecologia, degli interessi paesaggistici all'area degli interessi umani, culturali, in quanto riferiti alla sfera della percezione soggettiva e del valore identitario del territorio rispetto all'uomo che lo abita; la sempre maggiore chiarezza con cui i riferimenti normativi più recenti ribadiscono l'impianto logico-giuridico tradizionale che colloca il paesaggio nell'ambito del patrimonio culturale nazionale, come sottocategoria dei beni culturali intesi in senso ampio, nello stretto raccordo tra la disciplina nella tutela delle cose d'interesse storico-artistico e dei beni paesaggistici, già in nuce nel binomio delle leggi "Bottai" del 1939. Espressione principe di tale impostazione sarebbe l'art. 9 della Costituzione, la cui

Le articolate e stratificate riflessioni compiute intorno alla collocazione della nozione giuridica di paesaggio hanno visto, infine, la propria emersione nel testo del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. n. 42 del 2004, il c.d. “Codice Urbani”, laddove, all’art. 2 si legge che il “patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”, avvalorando, secondo alcuni, con tale espressione la tesi dell’inclusione dei beni paesaggistici e del paesaggio nella categoria dei beni culturali in senso ampio, insieme ai beni culturali in senso stretto, in coerenza, quindi, con la formulazione dell’art. 9 della Costituzione dove paesaggio e beni culturali sono significativamente affiancati.

Tale orientamento dottrinario, tuttavia, si scontra con l’altro che vede la tutela del paesaggio – al di là del valore “culturale-identitario” che ad essa è ineliminabilmente connesso (art. 9 Cost.) – come necessariamente ricompresa nell’ambito della più generale espressione “tutela dell’ambiente” utilizzata nell’art. 117 della Costituzione ai fini del riparto di competenze tra gli enti della Repubblica<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, la nuova formulazione del Codice dei beni culturali che, secondo il primo orientamento citato, ricomprendendo nella categoria unitaria di “patrimonio culturale” sia i beni paesaggistici sia i beni culturali confermerebbe la riconduzione dei beni paesaggistici alla nozione dei beni culturali in senso ampio (cui corrisponderebbe il nominato “patrimonio culturale”), si rileva come tale argomento si riveli contraddittorio, oltre che forzato, alla luce delle risultanze più esplicite del dato normativo, che fornisce espressamente la definizione di un concetto (“beni culturali”) menzionato nel testo costituzionale, e di fronte al fatto che lo stesso testo legislativo è chiarissimo nel distinguere i “beni paesaggistici” dai “beni culturali” (così come fa, del resto, l’art. 117 Cost., quando contempla i “beni ambientali”), fornendone due definizioni diverse e, per lo stesso tenore letterale, non sovrapponibili<sup>6</sup>.

Benché parte della dottrina abbia mostrato di ritenere che il problema della riconduzione della tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici alla “tutela dell’ambiente” ovvero alla materia della “tutela dei beni culturali” abbia scarsa rilevanza sul piano del diritto costituzionale, in quanto entrambi gli ambiti materiali sono sottoposti al medesimo regime giuridico di cui all’art. 117, comma 2, lett. s) Cost., ossia attribuiti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, finendo per assumere, inevitabilmente, “una rilevanza poco più che definitoria”<sup>7</sup>, non pare, però, possibile omettere di considerare che, a dispetto del dato testuale, anche il regime costituzionale del riparto di competenze in relazione alla tutela dell’ambiente e alla tutela dei beni culturali presenta notevoli differenze sostanziali sia sul piano della ricostruzione teorica sia sul piano della prassi ordinamentale sviluppatasi dopo la

---

attualità andrebbe, dunque, nella lettura proposta dall’A., oggi opportunamente apprezzata e valorizzata. Ivi, p. 385.

5 In questo senso cfr. M. Cecchetti, Ambiente, paesaggio e beni culturali, in G. Corso-V. Lopilato (a cura di), Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale, vol. I, Milano, 2006, §§ 2.3 e 2.4.

6 Ibidem.

7 Così D.M. Traina, Le competenze degli enti territoriali, in Giust. amm., 2004, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), p. 3, il quale rileva che l’unica differenza sarebbe rinvenibile nella specifica disposizione dell’art. 118, terzo comma, Cost., espressamente rivolta alla materia della “tutela dei beni culturali” e non alla materia della “tutela dell’ambiente”.

riforma del 2001<sup>8</sup>. È questa la ragione che rende ricca di implicazioni concrete la questione definitoria dei concetti qui presi in considerazione e che, dunque, ha reso necessario definire le coordinate minime del dibattito sviluppatosi intorno alle nozioni giuridiche di “governo del territorio” e “paesaggio”.

## **1.2. Il riparto delle competenze legislative dopo la I. cost. n. 3 del 2001.**

A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è posta all'interprete la questione della collocazione della materia paesaggistica nel sistema di riparto delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo della Repubblica. In estrema sintesi, si trattava di determinare se il paesaggio, in quanto non esplicitamente nominato tra le materie di cui all'art. 117 Cost., fosse da annoverare tra le materie di competenza esclusiva regionale, ovvero, potesse essere ricondotto ad una delle formulazioni contenute negli elenchi dell'art. 117. In particolare la scelta era tra la “materia” di esclusiva competenza statale della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) o alla materia del “governo del territorio”, assegnata dall'art. 117, comma 3, alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Se si muove dalla ripartizione delle potestà normative, si constata, infatti, che l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (comma 2, lett. s), mentre le materie della “valorizzazione dei beni culturali e dei beni ambientali” e del “governo del territorio” sono affidate alla c.d. “legislazione concorrente”, ossia alla potestà legislativa delle Regioni, fatta salva la riserva al legislatore statale della determinazione dei principi fondamentali (comma 3). A ciò si aggiunge, come uno degli elementi qualificanti del modello, l'attribuzione in via residuale della potestà legislativa alle Regioni “in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (comma 4).

Su questo modello si innesta anche la ripartizione della potestà regolamentare, spettando allo Stato la normazione secondaria nelle materie di legislazione esclusiva, salvo deleghe esplicite alle Regioni, ed a queste ultime la normazione secondaria in ogni altra materia, fatto salvo l'espresso riconoscimento di una potestà regolamentare degli enti locali “in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite” (comma 6).

In estrema sintesi, alla luce dei chiarimenti di ordine terminologico sopra illustrati, ed aderendo al secondo orientamento teorico richiamato, si possono fissare alcuni punti fermi da cui partire nella riflessione circa il riparto delle competenze legislative<sup>9</sup>. In primo luogo, i “beni ambientali” nominati dall'art. 117, comma 3, Cost. non possono che corrispondere ai “beni paesaggistici” definiti e disciplinati dal legislatore nazionale nel Codice del 2004. D'altro canto, deve essere distinta dalla nozione di “beni paesaggistici” quella di “beni culturali”, entrambe contemplate dal Codice del

---

8 In questo senso cfr. M. Cecchetti, op. cit., § 2.5 e nt. 69, che richiama l'analogia opinione di G. Caia, Art. 2, in G. Trotta-G. Caia-N. Aicardi (a cura di), Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio, in Nuove leggi civ. comm., 2005, p. 1062, il quale osserva come, in ordine al regime di riparto sia della potestà legislativa che della potestà amministrativa, “in sede interpretativa ed applicativa delle norme costituzionali, i due ambiti (tutela dei beni culturali e tutela dell'ambiente) non necessariamente sono fatti oggetto di trattamento identico”.

9 A tali conclusioni giunge, a seguito di una più compiuta analisi sia dei dati normativi sia delle rilevanti pronunce della Corte Costituzionale, M. Cecchetti, op. cit.

2004 come elementi costitutivi del “patrimonio culturale” ma separatamente e diversamente definite dallo stesso. I “beni paesaggistici”, l’“ambiente” e l’“ecosistema” devono, poi, essere considerati come qualcosa di diverso dal “territorio”, tanto che la loro tutela viene identificata, nel testo costituzionale, come ambito materiale di normazione distinto dal “governo del territorio”; di talché sono ben possibili (e, per quanto si è detto, ineliminabili) le intersezioni, ma è altrettanto indubbio che le relative discipline non possono mai ritenersi destinate a coincidere interamente.

In ordine, quindi, alla funzione di “tutela” in senso stretto del paesaggio e dei beni paesaggistici, essa deve essere senz’altro ricondotta all’ambito materiale della “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, comma 2, lett. s); tuttavia, la funzione di “tutela” dell’ambiente-paesaggio e dell’ecosistema complessivamente considerati, non potendo fare riferimento a profili contenutistici – in quanto i beni individuati quali oggetto di tutela non sono a-prioristicamente identificabili – o finalistici astrattamente ed oggettivamente predeterminabili, non può che essere intesa in senso ampio, non suscettibile di una distinzione apprezzabile in termini giuridici tra profili meramente protettivo-conservativi e profili valorizzativi, ma inevitabilmente ed inscindibilmente comprensiva di entrambi.

I punti testé enucleati mettono a nudo il problema di fondo che sembra scaturire dall’interpretazione letterale del modello costituzionale di distribuzione delle potestà normative relative all’ambiente, al paesaggio ed ai beni paesaggistici. All’indomani dell’entrata in vigore della riforma, infatti, ci si è subito domandati se la tutela (in senso ampio) dell’ambiente-paesaggio e quella (in senso stretto) dei beni paesaggistici dovessero o meno configurarsi realmente come ambiti di disciplina riservati alla legislazione esclusiva dello Stato, con tutte le conseguenze che ne dovrebbero coerentemente derivare. Tra tali conseguenze, quella del necessario riconoscimento della potestà legislativa esclusiva statale in merito all’allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, secondo comma, Cost.), quella della possibilità per le Regioni di esercitare una potestà normativa secondaria solo in base a delega esplicita del legislatore statale (art. 117, sesto comma, Cost.), quella della possibile legittimazione di un intervento normativo regionale solo in via indiretta, ovvero, esercitabile attraverso la legislazione sulle materie connesse e, in particolare, nella più ampia materia del “governo del territorio”, nella materia della “valorizzazione dei beni ambientali”, nonché nella materia della “tutela della salute”, nella cui disciplina potrebbero e dovrebbero essere considerati e realizzati anche i valori costituzionali “trasversali” ambientali e paesaggistici; con il pesante limite “esterno” dell’integrale conformità alla disciplina statale sulla tutela paesaggistica o ambientale e, in particolare, con la possibilità di introdurre misure e livelli di tutela diversi da quelli fissati dallo Stato solo se questi ultimi siano espressamente qualificati come derogabili (tanto in melius, quanto in peius) dallo stesso legislatore statale.

Limitando l’analisi alla “prassi ordinamentale”, si può rilevare che la giurisprudenza costituzionale che si è confrontata con l’assetto delle competenze emerso dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, appare caratterizzata da una spiccata “continuità” sostanziale con l’assetto dei rapporti tra Stato e Regioni precedente alla riforma costituzionale del 2001. In particolare, secondo la Corte, si deve escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, giacché “non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata”, ma, al contrario, “essa

investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. L’ambiente – prosegue la Corte, richiamando la propria costante giurisprudenza – si configura come “valore” costituzionalmente protetto e, in quanto tale, deve essere considerato come “una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”, senza che ne resti esclusa “la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”<sup>10</sup>. In quest’ultima affermazione, però, è agevole cogliere il dilemma di fondo che resta sotteso alla ricostruzione della Corte. Da un lato, il “ritaglio” di un ruolo ambientale da riconoscere al legislatore statale (quello di “fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale”), conservando alle Regioni un titolo di legittimazione “diretta” ad intervenire per la tutela dell’ambiente in relazione a tutte le “ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”. Dall’altro lato, il riconoscimento della potestà legislativa regionale in ordine alla cura di una vasta serie di interessi “funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” e, dunque, di un titolo di legittimazione soltanto “indiretta” dei legislatori regionali a completare ed integrare, attraverso la legislazione sulle “materie” connesse, quella “tutela dell’ambiente” che la Costituzione riserverebbe alla legislazione esclusiva dello Stato.

Tale orientamento si trova successivamente confermato nelle sentenze nn. 536 del 2002, 96, 222 e 307 del 2003, 259 del 2004, 62 e 214 del 2005, con l’avvertenza che, soprattutto, nelle sentenze nn. 259 del 2004 e 214 del 2005, le ambiguità in ordine al titolo di legittimazione delle Regioni a legiferare in tema di tutela dell’ambiente sembrerebbero assai attenuate a favore di una tendenziale prevalenza della prima opzione interpretativa: quella in base alla quale, nonostante la formale riserva della materia “tutela dell’ambiente” alla legislazione esclusiva dello Stato, al legislatore statale spetterebbe soltanto il potere di assicurare una tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, attraverso la determinazione di quegli standard “minimi” che i legislatori regionali sarebbero vincolati a rispettare come limite non più soltanto “esterno” rispetto alle loro sfere di competenza legislativa, bensì “interno” ad una competenza propriamente “ambientale” ricostruita direttamente sulla qualifica della tutela dell’ambiente come “valore costituzionale”.

In questa ottica, diviene assai difficile sostenere che la riforma costituzionale del Titolo V abbia introdotto novità di rilievo – almeno sotto il profilo del concreto funzionamento dell’assetto delle competenze normative – rispetto al modello di “governo” dell’ambiente faticosamente affermatosi in precedenza. Di fatto, secondo la ricostruzione della Corte costituzionale, la modifica dell’art. 117 Cost. non impedirebbe di configurare un sistema di riparto delle competenze ambientali sostanzialmente assimilabile al vecchio modello di “governo” dell’ambiente. Un modello fondato essenzialmente sulla concorrenza della legislazione statale e regionale e sull’individuazione dei ruoli spettanti ai diversi livelli territoriali basata su quelle logiche di tipo sussidiario che distinguono le “esigenze unitarie” (che impongono e giustificano l’intervento del livello superiore, soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell’azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione) e le “esigenze di differenziazione”

---

10 Cfr. Corte Cost., sent. n. 407 del 2002, punto 3.2 del Considerato in diritto.



(che impongono e giustificano l'intervento del livello inferiore, a fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali, anche attraverso l'introduzione di misure più intense e rigorose di quelle previste al livello superiore)<sup>11</sup>.

In base al modello delineato dal Giudice delle leggi, la Regione dispone costituzionalmente di una potestà legislativa ripartita con quella del legislatore statale, secondo un meccanismo, però, che non è quello che risulta oggi testualmente esplicitato per la potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ma che, invece, costruisce direttamente e ripartisce la concorrenza di competenze sul criterio della sussidiarietà<sup>12</sup>.

Pare, infine, rilevante ai nostri limitati fini, osservare che la nettezza di tale ricostruzione della Corte consente di ritenerla applicabile a tutti gli ambiti materiali (propriamente intesi) riconducibili all'espressione "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) cui prima si è fatto cenno. Così come non può sottacersi che in buona misura diverso si presenta, invece, il modello seguito dal Giudice delle leggi per interpretare il riparto di competenze legislative nella materia della "tutela dei beni culturali" (pure formalmente contemplata nella medesima disposizione costituzionale), dove si assiste alla tendenziale conferma di un chiaro (e anch'esso tradizionale) orientamento a favore di una più "piena" competenza del legislatore statale e di una corrispondente più rigorosa delimitazione degli spazi riconosciuti di spettanza del legislatore regionale.

## **2. Il quadro normativo di riferimento nella Regione autonoma della Sardegna ed il ruolo assegnato alla pianificazione urbanistico-territoriale provinciale.**

### **2.1. Il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di governo del territorio e paesaggio.**

Si rende necessario, a questo punto, accostarsi alla questione fondamentale dell'applicabilità nell'ordinamento della Regione autonoma Sardegna della legislazione statale in materia di tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici, ovvero, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Se con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario, infatti, si è giunti alla conclusione della riconducibilità di tale materia di normazione alla competenza esclusiva dello Stato, con le precisazioni della giurisprudenza costituzionale testé menzionate con riferimento alla materia della "tutela dell'ambiente", cui si deve ricondurre la materia innominata della "tutela del paesaggio" ed alla competenza concorrente tra Stato e Regioni della materia

---

11 Sembra condividere questa lettura dell'impostazione seguita dalla Corte, a partire dalla sent. n. 407 del 2002, G. Pastori, Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali, in B. Pozzo-M. Renna (a cura di), L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione, Milano, 2004, p. 40, il quale osserva "ritorna in tal modo l'idea di fondo che nel rapporto fra Stato e Regioni anche in sede di competenza esclusiva ci si misura non in termini di spartizioni di parti o settori di materia (nell'accezione tradizionale), ma di trasversalità di funzioni, di ruoli funzionali diversi, che si contemperano e si devono contemperare sul piano legislativo secondo il diverso ruolo dello Stato e della Regione: l'uno fissando standard e requisiti comuni di qualità del territorio (...) e l'altra provvedendo al coordinamento degli usi del territorio nel rispetto di tali standard e requisiti comuni, e potendo inoltre la Regione incrementare ed elevare i livelli di protezione ambientale".

12 Sulle differenze nel modo di operare della "sussidiarietà" a seconda che si tratti di intervento statale in una materia "trasversale" di competenza "esclusiva" o di intervento statale nelle materie di legislazione concorrente per la disciplina dei principî fondamentali cfr. M. Cecchetti, op. cit., §§ 7.2 e 9.

“governo del territorio”, a soluzioni diverse potrebbe condurre l’analisi del regime di speciale autonomia previsto dallo Statuto speciale della Regione Sardegna.

Partendo dal dato normativo, lo Statuto sardo, approvato con l. cost. n. 3 del 1948, all’art. 3 individua le materie di potestà legislativa della Regione ricomprendendovi, per quanto qui di più prossimo interesse, “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” ed “edilizia ed urbanistica”. Non vengono nominati né la tutela dell’ambiente-paesaggio, né il governo del territorio. Nel silenzio dello Statuto la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 51 del 2006 ha provveduto a delimitare gli ambiti di competenza della Regione Sardegna in tali materie.

Il Governo, infatti, aveva sollevato questione di costituzionalità nei confronti della l.r. n. 8 del 2004, recante “norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale”, che la Regione Sardegna aveva approvato in attesa della definitiva approvazione del Piano paesaggistico regionale. Le censure mosse dal Governo nei confronti della legge regionale si fondavano tutte sul presupposto che la Regione Sardegna non avesse, in base al proprio Statuto, competenza legislativa in materia di tutela del paesaggio e che, quindi, dovesse, come le Regioni a Statuto ordinario, attenersi alle norme statali emanate nell’esercizio della competenza esclusiva di cui all’art. 117, co. 2, lett. s) Cost., ovvero in materia di “tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali”, all’interno della quale viene ricondotta anche la tutela del paesaggio.

La Corte costituzionale, facendo riferimento sia all’art. 3 dello Statuto sardo, sia al capo III del d.p.r. n. 480 del 1975, recante “nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna”, ha rilevato, al contrario, che la Sardegna “dispone, nell’esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico – ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto “principio del parallelismo” di cui all’art. 6 dello Statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell’art. 3 del medesimo Statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l’armonia con la Costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica)”.

Muovendo, quindi, dalla riconosciuta competenza regionale in materia paesaggistica, seppure in via indiretta, si deve, comunque, valutare in che termini trovi attuazione il d.lgs. n. 42 del 2004 in Sardegna ed in che modo quest’ultima abbia dato attuazione alle disposizioni del Codice dei beni culturali. Non si può, infatti, tacere che la Regione Sardegna, con l’approvazione della l.r. n. 8 del 2004, non ha inteso scavalcare la disciplina statale, al contrario, ha dichiaratamente adottato una normativa di attuazione del Codice stesso, anche se, secondo le doglianze del Governo, in alcune norme si sarebbe discostata dai principi della legislazione statale.

Sul punto pare opportuno prendere le mosse dalla nota circostanza che l’esercizio della potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale incontra limiti paradossalmente più penetranti da parte dell’ordinamento statale rispetto a quelli cui sono oggi soggette le Regioni a Statuto ordinario. Mentre, infatti, l’attuale formulazione dell’art. 117, comma 1, Cost., prevede che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, la potestà legislativa riconosciuta alla Regione Sardegna dal proprio Statuto speciale

deve essere dalla stessa esercitata “in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” (art. 3).

Nella sentenza n. 51 del 2006 il Giudice delle leggi, infatti, dopo aver riconosciuto che la Regione Sardegna può, nell’esercizio della potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica di cui alla lettera f) dell’art. 3 dello Statuto, altresì “intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale”, sottolinea (punti 5 e 6 del Considerato in diritto) che il legislatore statale conserva, però, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali. Ne deriva che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al legislatore della Regione Sardegna che esercita la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”.

Secondo la ricostruzione operata dalla Corte, pertanto, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, si imporrebbe nella Regione Sardegna solo con riferimento alle sue “norme fondamentali”, in virtù della loro qualificazione in termini di “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. Tale lettura dovrebbe, in astratto, consentire alla Regione uno spazio di maggiore autonomia nella legiferazione in materia di “governo del territorio”, consentendole di adottare norme di tutela paesistico-ambientale anche in parziale difformità dalla legislazione statale. A tale proposito, infatti, è lo stesso art. 8 del d.lgs. n. 42 del 2004 a dichiarare espressamente che “restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione”.

Pare, in conclusione, potersi affermare che la l.r. n. 8 del 2004, in quanto modifica parzialmente la l.r. n. 45 del 1989 che aveva già previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell’esercizio della propria potestà legislativa in tema di “edilizia ed urbanistica”, prevedendo, all’art. 12, anche apposite “norme di salvaguardia” ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei piani territoriali paesistici (analogamente a quanto attualmente previsto dalle norme impugnate), costituisce, appunto, il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica fondato sul piano urbanistico-territoriale, contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali<sup>13</sup>.

## ***2.2. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ed i rapporti tra pianificazione paesaggistica e strumentazione urbanistica.***

È possibile, a questo punto, chiariti i termini di applicazione della normativa statale relativa alla tutela del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nell’ordinamento sardo, ricavare, seppure sinteticamente, le norme fondamentali introdotte dal Codice,

---

<sup>13</sup> Per un commento alla sent. n. 51 del 2006, cfr. M. Betzu –G. Demuro, La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali “speciali” e generali di uniformità, (nota a C.Cost. 10 febbraio 2006n. 51), in Le Regioni 4/2006, pp. 840-851.

con particolare riferimento alla pianificazione paesaggistica ed al coordinamento di questa con la pianificazione territoriale provinciale e comunale, tenendo conto anche delle recenti modifiche apportate al Codice ad opera del d.lgs. n. 63 del 26/03/2008.

La disciplina introdotta dal Codice, nella definizione dei contenuti del piano paesaggistico, prevede una maggiore compenetrazione tra il paesaggio e l'urbanistica. Il piano assume una funzione di salvaguardia dell'intero territorio regionale ed ha contenuti non solo conoscitivi e descrittivi ma anche prescrittivi e propositivi, contemplando azioni di conservazione, recupero e ripristino da parte delle amministrazioni locali e dei privati, cui viene richiesto anche un *facere*. La disciplina prescrittiva non riguarda più solo i beni paesaggistici in senso stretto, ma anche altri oggetti ritenuti dal piano meritevoli di tutela. Ciò comporta che, nell'adeguamento dei piani urbanistici alla disciplina paesaggistica, le amministrazioni locali devono ripensare l'intera pianificazione comunale. In sostanza, si è passati da un sistema che vedeva nel vincolo gravante sui beni paesaggistici in senso stretto il principale strumento di tutela del paesaggio, con conseguente necessità di adeguamento meramente passivo da parte degli enti deputati alla pianificazione territoriale, ad un sistema che attribuisce alla pianificazione regionale il compito di recepire i vincoli imposti dalla normativa statale e di stabilire accanto ad essi oggetti e misure ulteriori della tutela paesaggistica, da attuarsi mediante un'azione coordinata con gli attori locali titolari delle principali funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

L'art. 145, comma 2 del d.lgs. n. 42 del 2004 stabilisce che il Piano paesaggistico regionale deve contenere norme di coordinamento con i piani territoriali e con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico. È, comunque, espressamente sancita la prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici adottati in base alla disciplina del d.lgs. n. 42/2004, rispetto alle previsioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici comunali, delle città metropolitane e delle province. Tali enti sono, infatti, tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale-urbanistica alle previsioni del Piano paesaggistico regionale. Nel testo vigente fino al marzo 2008, il comma 4 dell'art. 145 consentiva espressamente ai Comuni, alle città metropolitane, alle Province ed agli enti gestori di aree naturali protette l'introduzione nei propri strumenti di pianificazione urbanistica o territoriale di "ulteriori previsioni conformative" che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultassero utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani<sup>14</sup>. L'eliminazione di tale inciso ad opera dell'ultima modifica intervenuta, non pare, tuttavia, in grado di eliminare il potere dei Comuni di regolare l'uso del territorio, anche al fine di "integrare" nei piani urbanistici comunali la tutela dei valori paesaggistici predisposta dal piano regionale.

Il rapporto tra piano paesistico e piani urbanistici comunali, come già anticipato, costituisce un elemento di forte innovazione rispetto al passato. La disciplina pre-vigente aveva, infatti, sempre considerato come compito principale dei Comuni quello di adeguarsi *in toto* alle disposizioni prevalenti del piano paesaggistico. Si trattava di un recepimento, così detto, di tipo "passivo", ove il piano paesistico costituiva oltre che un vincolo alle proprietà anche un limite esterno alla pianificazione urbanistica. Il Codice, all'art. 145 commi 2, 3, 4, anche nell'attuale formulazione, conferma la disciplina ma introduce, al contempo, un sistema nel

---

14 A. Borzi, La disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio alla luce del d.lgs. n. 157 del 2006 e della recente giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 13, 2006, pp. 39-42.

quale, gli strumenti urbanistici sono chiamati anche ad un recepimento “attivo” degli indirizzi del piano paesaggistico che, essendo, per l'appunto “indirizzi” necessitano da parte dei soggetti attuatori di un'opera di integrazione e specificazione del contenuto.

Le previsioni del piano paesaggistico non si limitano, dunque, a disporre prescrizioni da recepire direttamente nello strumento urbanistico, ma possono prevedere anche modalità di esercizio della tutela che si esprimono in indirizzi o direttive ai Comuni nella redazione dei piani regolatori rispetto all'ampio spettro delle categorie dei beni oggetto di tutela e conservazione: il paesaggio “permea di valori e contenuti” il territorio oggetto della pianificazione urbanistica, che non può, quindi, limitarsi alla determinazione delle destinazioni d'uso dei suoli, ma deve determinare una qualità urbanistica o una compatibilità delle trasformazioni ammesse.

Il piano paesaggistico, inoltre, può contenere anche interventi di recupero, riqualificazione per le aree paesaggisticamente compromesse. In questo caso si richiede un intervento attivo dei Comuni e degli altri enti interessati, anche con la collaborazione di soggetti privati, per l'elaborazione di piani attuativi di recupero o programmi di tutela e conservazione degli immobili e delle aree tutelate, la cui attuazione e gestione può essere attribuita direttamente agli enti territoriali di riferimento.

Dall'elencazione di questi tratti salienti si può concludere, quindi, che il piano paesaggistico non esaurisce la sua funzione conformatrice nei contenuti e nelle previsioni, ma si presenta come uno strumento di pianificazione a formazione progressiva, estendendo i suoi effetti e la sua efficacia alle successive azioni ed atti delle amministrazioni nonché dei privati coinvolti. Di talché, come osservato da attenta dottrina, “esso rappresenta il primo esempio di piano specializzato con contenuti di amministrazione attiva, che non si limita, cioè, semplicemente a prescrivere, ma mira - per riprendere l'espressione di Giannini - al ‘risultato’”<sup>15</sup>.

### **2.3. La legislazione regionale**

In merito, infine, alla legislazione regionale della Sardegna in materia di pianificazione paesaggistica e territoriale, come si è anticipato, i riferimenti normativi fondamentali devono essere rinvenuti nella l.r. n. 45 del 1989, recante “norme per l'uso e la tutela del territorio regionale” e nella l.r. n. 8 del 2004, che ha modificato la prima in attuazione della riforma statale in materia di tutela del paesaggio di cui alla parte III del d.lgs. n. 42 del 2004.

Ai sensi del novellato art. 3 della l.r. n. 45 del 1989, sono strumenti per l'uso e la tutela del territorio, a livello regionale, il piano paesaggistico regionale, le direttive ed i vincoli, nonché gli schemi di assetto territoriale. A loro volta, le direttive ed i vincoli possono trovare espressione coordinata in piani e schemi di assetto relativi a determinati settori d'intervento e/o a determinate zone del territorio regionale. Il sistema di tali atti e piani costituisce il quadro regionale di coordinamento territoriale. A livello provinciale, sono strumenti di tutela territoriale i piani urbanistici provinciali o subprovinciali. A livello comunale, infine, i piani urbanistici comunali ed intercomunali. Il successivo art. 4 delimita i rispettivi ambiti di competenza degli strumenti di pianificazione e regolazione dell'uso del territorio, attribuendo alla Regione la

---

15 Cfr. P. Urbani, La costruzione del piano paesaggistico, relazione presentata al VII convegno nazionale AIDU - Parma 18-19 novembre 2005.

funzione di disciplinare “l’uso del territorio” e di dettare “norme per la predisposizione dei piani urbanistici” locali attraverso la predisposizione di “direttive”, “vincoli” e “schemi di assetto territoriale”. In merito alla qualificazione di tali strumenti si può preliminarmente osservare che le direttive consistono in deliberazioni della Giunta regionale volte a orientare e coordinare l’attività urbanistica, stabilendo criteri e modalità per il dimensionamento dei piani urbanistici locali, prevedendo i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati, i rapporti massimi tra spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico a parcheggi (art. 5). Specifiche direttive regionali sono previste dagli artt. 7 e ss. per i centri storici, laddove si prevede che la Regione istituisca e coordini appositi “laboratori per il recupero” (art. 7); per le zone agricole (art. 8); per le aree urbane che necessitano di coordinamento sovracomunale (art. 9). La Regione, inoltre, stabilisce “vincoli urbanistici”, con riferimento a determinate zone del territorio. Tali vincoli sono particolari e specifici e necessari al conseguimento di obiettivi in materia di difesa del suolo, conservazione, tutela ed utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale. Quanto, infine, agli “schemi di assetto territoriale” l’art. 5, comma 7, afferma che possono prevedere “tra l’altro: la determinazione del fabbisogno abitativo; la rete delle principali linee di comunicazione di interesse regionale; i criteri per la scelta delle aree da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, artigianali, commerciali e turistici o da tutelare sotto il profilo paesaggistico e ambientale”.

#### ***2.4. Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale***

La ricostruzione del quadro delle competenze attribuite alla Provincia dalla legislazione statale e regionale è di fondamentale importanza al fine di individuare il ruolo e le funzioni che il Piano territoriale di coordinamento è chiamato a svolgere nell’attuale quadro giuridico-istituzionale. Anche perchè la possibilità di introdurre nel Ptc norme di tipo prescrittivo-autoritativo dipende essenzialmente dal riconoscimento, da parte dell’ordinamento statale o regionale, di poteri autoritativi sotto forma di competenze decisionali, sia pur procedimentalizzate ed inserite in procedimenti di tipo programmatico ovvero subordinate a loro volta ad accertamenti o ricognizioni di tipo tecnico, esprimenti discrezionalità tecnica.

Al momento dell’approvazione del presente Piano urbanistico provinciale – Piano territoriale di coordinamento provinciale le competenze della Provincia dovevano essere individuate attraverso il raffronto tra la legislazione statale e quella regionale e, soprattutto, rivestiva primaria importanza l’ordinamento degli enti locali introdotto dal d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che la regione Sardegna non aveva esercitato la propria competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali statutariamente prevista.

Tali competenze erano, quindi, da un lato, quelle attribuite a tale ente direttamente dal decreto legislativo 267/2000, talora in forma assai generica (art. 19: compiti generali), talora in forma più compiuta e comunque autosufficiente (art.20: compiti di programmazione e predisposizione del Ptc); – quelle direttamente attribuite dalla legislazione statale successiva al decreto legislativo 267/2000, in particolare dalla legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, che ha completato il disegno di riforma federalista tracciato dalla legge costituzionale 1/99; – quelle delegate dalle stesse Regioni. Quest’ultimo elemento nel caso della

Regione Sardegna rivestiva, in realtà, scarsa rilevanza in quanto la Sardegna aveva utilizzato pochissimo gli istituti della delega e dell'avvalimento.

Dall'acquisizione degli atti della Commissione istituita dal Consiglio regionale per il decentramento locale, risultava un quadro assai chiaro del "centralismo regionale", reso difficilmente attaccabile non solo da assessorati o dipartimenti assai strutturati ma anche da una quantità di enti strumentali altrettanto strutturati e consolidati.

Con la l.r. n. 9 del 2006 la Regione Sardegna ha finalmente disciplinato, "nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di "Ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni", di cui alla lettera b) dell'articolo 3 dello Statuto speciale, il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali in attuazione del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997), e in coerenza con i principi di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, nonché con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)".

All'art. 2, comma 4 della l.r. n. 9/2006 si precisa che "in nessun caso le norme della presente legge possono essere interpretate nel senso della attribuzione alla Regione o agli enti regionali delle funzioni e dei compiti già conferiti agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore". La legge regionale, quindi, deve essere letta alla luce della distribuzione delle funzioni amministrative vigente al momento della sua entrata in vigore che non viene sostituita ma solo integrata in senso di maggiore decentramento.

La funzione del Piano territoriale di coordinamento, prima dell'emanazione della l.r. n. 9 del 2006 era offerta dall'integrazione tra due diverse fonti normative, la prima nazionale e la seconda regionale. Tale situazione sollevava non pochi problemi interpretativi in ordine al ruolo ed ai contenuti dello strumento di pianificazione territoriale provinciale.

In primo luogo si poneva all'esame dell'interprete la disciplina di cui al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, applicabile in Sardegna in mancanza di una normativa regionale, approvata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali attribuita alla Regione Sardegna dal proprio Statuto (legge costituzionale n. 2 del 1993) e precisamente il suo articolo 20, comma 2, secondo il quale il Ptc avrebbe dovuto indicare:

"1. le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; 2. la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; 3. le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; 4. le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali"

In secondo luogo, naturalmente, rilevava l'art. 16 della legge regionale 45/89, secondo il quale il Piano urbanistico provinciale (Pup) deve indicare la normativa di coordinamento relativamente a: "1. l'uso agricolo e costiero; 2. la salvaguardia attiva dei beni culturali ed ambientali; 3. l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale; 4. le attività e i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale; 5. la viabilità di interesse provinciale; 6. le procedure

relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio”.

Secondo un criterio di interpretazione rigorosa, le funzioni del Pup-Ptc in Sardegna venivano individuate in quelle di cui all’art. 20 del decreto legislativo 267/2000, escluse da queste ultime le competenze eventualmente disciplinate dalla legge regionale ed attribuite alla Regione stessa, cui andavano aggiunte le funzioni di cui all’art. 16 della legge regionale 45/89.

Dopo l’entrata in vigore della l.r. n. 9 del 2006, l’attuale disciplina delle funzioni del Pup-Ptc si dovrebbe, invece, rinvenire integralmente nella l.r. n. 45/1989 in quanto in tal senso depone espressamente l’art. 5, comma 2, l.r. n. 9/2006, laddove prevede che, “la provincia, ferme restando le competenze dei comuni, predispone ed adotta gli atti di pianificazione territoriale di livello provinciale ai sensi della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l’uso e la tutela del territorio), e successive modificazioni” e non fa alcun riferimento alla disciplina di cui all’articolo 20 del d.lgs. n. 267/2000 la cui applicabilità dovrebbe ritenersi ormai venuta meno in seguito all’esercizio da parte della Regione Sardegna della propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

La l.r. n. 45 del 1989, all’art. 4, comma 1, lett. b) stabilisce che la Provincia “con il Piano urbanistico provinciale esteso all’intero territorio o diviso in più ambiti sempre compresi nella circoscrizione amministrativa, assicura, per le materie di cui al successivo articolo 16, la coerenza degli interventi alle direttive e vincoli regionali e ai piani territoriali paesistici”. All’art. 16, poi, si chiarisce che il ruolo dell’ente provinciale è quello di individuare specifiche “normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei” per quanto riguarda le materie già citate.

A questo punto, al fine di delineare il ruolo del Pup-Ptc, assume primaria importanza definire il significato delle “norme di coordinamento” e degli “ambiti territoriali omogenei”, concetti, invero, piuttosto sfuggenti.

La Provincia, come noto e come ricavabile dall’articolo 5 della l.r. n. 9 del 2006, che riproduce quasi pedissequamente la corrispondente disposizione del T.U. enti locali, è ente intermedio tra il Comune e la Regione ed il suo compito fondamentale consiste, oltre che nell’esercizio di determinate funzioni amministrative proprie, nel raccogliere e coordinare le proposte dei Comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione e, viceversa, nell’assicurare che la pianificazione e l’amministrazione comunale sia svolta in armonia e nel rispetto degli indirizzi regionali.

Le “norme di coordinamento” richiamate dall’articolo 16 della l.r. n. 45 del 1989 dovrebbero configurarsi, pertanto, in norme di indirizzo generale circa l’assetto del territorio finalizzate a fornire una cornice di valori e di interpretazioni dello sviluppo del territorio provinciale ai Comuni in attuazione ed in continuità con le previsioni contenute nel quadro regionale di riferimento per la pianificazione paesaggistico-territoriale e negli strumenti della pianificazione di settore rilevante.

Tali norme di coordinamento devono, poi, avere come riferimento oggettivo “ambiti territoriali omogenei”. Tali ambiti, vista la pianificazione paesaggistica regionale e considerata la sua crucialità all’interno del sistema di governo del territorio, non possono che essere individuati e specificati dalla Provincia sulla base dell’articolazione fornita dal Ppr e, in particolare, facendo riferimento ai beni ed agli ambiti paesaggistici dal medesimo contemplati e disciplinati.

La Provincia, quindi, è chiamata a calare sul territorio di propria competenza gli indirizzi regionali ed a porre in essere un sistema di conoscenza ed interpretazione



dello stesso che utilizzi o che sia, quantomeno, in grado di dialogare con le categorie del Ppr. E ciò al fine di indirizzare e coordinare l'azione pianificatoria e regolamentare dei Comuni per la valorizzazione e tutela del patrimonio paesaggistico-ambientale provinciale, in coerenza con gli indirizzi regionali.

### **3. Ricostruzione delle competenze della provincia e della possibile configurazione del pup – ptc alla luce dei contenuti del ppr**

#### **3.1. Le ipotesi sulla concreta configurazione del Pup**

Il rapporto del Pup con gli altri strumenti di pianificazione territoriale non riceve dalla legislazione regionale vigente una definizione generale. L'unica previsione normativa in tal senso è contenuta nell'art. 4, comma 2, lettere c) e d), della l.r. n. 45/89, in cui si prevede, rispettivamente, che l'eventuale piano urbanistico adottato dalle Comunità montane debba essere coerente con il Piano urbanistico provinciale, oltre che con la pianificazione regionale, e che il Comune, con il piano urbanistico comunale o intercomunale, "in conformità alle previsioni del piano urbanistico provinciale", regoli l'uso del territorio agricolo e delle parti destinate allo sviluppo turistico e produttivo industriale-artigianale; detti norme per il recupero e l'uso del patrimonio edilizio esistente, al fine di un'adeguata dotazione di servizi sociali e di carattere infrastrutturale del territorio comunale.

Ne deriva che le altre parti del Piano urbanistico comunale, riguardanti le zone residenziali, i centri storici, le aree Peep, le infrastrutture e gli ambiti di tutela, ...., non potranno essere oggetto di disciplina da parte del Piano provinciale. La prefigurazione posta dalla legge regionale è quindi quella di un Pup a diverso grado di efficacia a seconda che si tratti di Ppcm o di un Puc, nonché a seconda che all'interno del Puc si prendano in considerazione i contenuti di cui all'articolo 4, comma 2, lettera d) o meno. Con ciò la norma da ultimo citata rende alcuni dei contenuti del Pup di cui all'art. 16 della l.r. n. 45/89, del tutto privi di forza cogente nei confronti degli enti locali competenti alla disciplina urbanistica di dettaglio, posto che il Pup, in quanto, come già più volte ricordato, piano di coordinamento, non ha efficacia diretta ma solo indiretta.

Ma il problema principale è costituito dalle modalità di adeguamento da parte dei Comuni e delle Comunità montane. L'art. 4, comma 2, lett. d) di cui sopra, prevede che il Comune debba conformarsi solo in parte alle previsioni del Pup nel momento in cui procede autonomamente all'adeguamento del suo Puc. Ciò significa che non è contemplato l'obbligo di adeguamento del Puc alle previsioni del Pup, né, tanto meno, sono fissati dei termini per adempiere. Siamo quindi di fronte ad un obbligo di adeguamento parziale ed eventuale che, pertanto, non è più tale ma che diventa una facoltà che il Comune, già dotato di un Puc, può o meno esercitare.

Non si deve, tuttavia, trascurare che, come già anticipato, la Provincia è l'ente territoriale intermedio che ha il compito di tradurre le generali previsioni di livello regionale in indirizzi concretamente rivolti all'interpretazione delle ipotesi di sviluppo del territorio di propria competenza, con l'obiettivo di guidare i Comuni ad una regolamentazione dell'uso del territorio medesimo non frammentaria e individualista, bensì coordinata con gli altri Comuni ed in armonia con le previsioni regionali.

Ne deriva che, al fine di poter apprezzare il ruolo della Provincia nel sistema di pianificazione territoriale, non si può fare a meno di partire dalla ricostruzione degli indirizzi contenuti nel Piano paesaggistico regionale per, poi, ricostruire le

competenze provinciali con riferimento agli stessi ed, infine, tentare un'analisi critica della possibile configurazione del presente Piano.

### **3.2. Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna.**

Il cuore del quadro regionale di coordinamento territoriale è, infatti, costituito dal Piano paesaggistico regionale che la Regione ha deciso di adottare optando per lo schema del "piano dedicato" e non del "piano orientato", opzione che il legislatore statale ha lasciato alla determinazione dei governi regionali. L'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, prevede la possibilità per le Regioni di dotarsi di "piani paesaggistici" o "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici". La l.r. n. 8 del 2004 all'art. 1 ha previsto l'adozione da parte della Giunta regionale del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio (comma 1). Tale piano, secondo la disciplina regionale avrebbe assunto i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e, in sede di prima applicazione della l.r., avrebbe potuto essere adottato ed approvato anche per "ambiti territoriali omogenei".

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna, approvato con Decreto del Presidente della Regione del 6 settembre 2006, n. 82 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale dell'8 settembre 2006 – relativo al primo ambito territoriale omogeneo, la fascia costiera – si propone di preservare, tutelare, valorizzare e tramandare alle generazioni future l'identità ambientale, storica, culturale e insediativa del territorio sardo, proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale e la relativa biodiversità nonché assicurare la salvaguardia del territorio e promuoverne forme di sviluppo sostenibile, al fine di conservarne e migliorarne la qualità (art. 1, co. IV delle norme tecniche di attuazione del Ppr).

Nel perseguimento di tali finalità il Piano e, in particolare, le norme tecniche di attuazione (d'ora in poi Nta) del medesimo, contengono, oltre all'analisi del territorio sotto i diversi punti di vista rilevanti (ambientale, storico-culturale, insediativo, delle dinamiche di trasformazione ecc...v. art. 2, comma 1, lett. a) e b)), anche norme prescrittive e di indirizzo, nonché misure di conoscenza, di conservazione, criteri di gestione e trasformazione ed azioni di recupero e riqualificazione (come definite dall'art. 10 delle Nta).

Tali norme sono, in molti casi e quando non direttamente applicabili (come avviene invece nel caso delle prescrizioni c.d. "dirette", v. art. 10, c. 3, lett. a) Nta), rivolte agli enti locali competenti, i quali sono chiamati a recepirle ed attuarle mediante la previsione, negli strumenti di pianificazione deputati, di concrete misure e/o norme e/o progetti.

La maggior parte delle prescrizioni e degli indirizzi sono rivolti ai Comuni, chiamati, quindi, ad adeguare i propri Piani urbanistici. In tali ipotesi, si deve anticipare che il ruolo della Provincia è quello di coordinamento dei processi di adeguamento dei Puc, soprattutto per quanto riguarda le zone di rilevanza sovracomunale.

Le norme per l'adeguamento del Piano urbanistico provinciale sono contenute nell'art. 106 delle Nta del Ppr. In tale disposizione si stabilisce che "entro sei mesi dalla pubblicazione nel B.U.R.A.S. del Ppr, le Province adeguano i propri piani urbanistici alle sue disposizioni, previsioni, e prescrizioni, al fine di conferire contenuti paesaggistici alla pianificazione provinciale" (comma 1). Si provvede, quindi, ad

elencare alcune specifiche azioni necessarie all'adeguamento, alcune delle quali comportano un mero recepimento passivo di vincoli e discipline imposte dall'esterno (ad esempio, il recepimento dei siti facenti parte delle rete "Natura 2000" istituita dalla direttiva comunitaria 92/43/CEE – c.d. "direttiva *habitat*" – ed il recepimento dei vincoli imposti dal Piano per l'assetto idrogeologico), altre, invece, prevedono da parte della Provincia una traduzione di indirizzi generali in previsioni concrete, senza con ciò invadere le attribuzioni dei comuni.

### *3.2.1. I contenuti del Piano paesaggistico regionale*

Preliminarmente, pare opportuno evidenziare che la maggior parte delle prescrizioni e degli indirizzi contenuti nel piano paesaggistico regionale sono rivolti ai Comuni e che in tali ipotesi il ruolo della Provincia si configura come un ruolo di coordinamento dei processi di adeguamento dei Puc, soprattutto per quanto riguarda le zone di rilevanza sovracomunale. In altre ipotesi, invece, il Ppr si riferisce genericamente alla pianificazione locale e settoriale, come sede di recepimento dei suoi indirizzi. In tali casi, si è prospettata, quindi, la necessità di vagliare se ed in che misura la normativa statale e regionale assegnino alla Provincia delle funzioni specifiche e/o delle competenze regolamentari, al fine di valutare quali siano le modalità più opportune per provvedere all'adeguamento e per assicurare l'attuazione degli indirizzi del Ppr sul territorio provinciale.

Infine, altre disposizioni del Ppr introducono vere e proprie prescrizioni di diretta applicazione, ovvero, vincoli all'utilizzo del territorio cui i Comuni e le Province non possono derogare con le loro previsioni di piano. L'art. 10 delle Norme tecniche di attuazione del Ppr illustra le tipologie delle proprie previsioni e, in merito alle c.d. "prescrizioni dirette", stabilisce, al comma 3, lett. a), che "per prescrizioni dirette si intendono le disposizioni volte a fissare norme vincolanti che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolandone gli usi e le trasformazioni in rapporto alla tutela. Tali prescrizioni prevalgono automaticamente sulle disposizioni incompatibili di qualsiasi strumento vigente di pianificazione regionale, provinciale e comunale e possono essere accompagnate da misure di conservazione".

Vale la pena di osservare che le prescrizioni contenute nel Ppr sono state, già in diverse occasioni, oggetto di impugnazione davanti al Tar Sardegna da parte di soggetti privati e dei Comuni stessi. Il Tar ha così avuto modo di ripercorrere le tappe della legislazione nazionale e regionale in tema di tutela del paesaggio, al fine di vagliare la legittimità della previsione, all'interno dello strumento di pianificazione regionale, di prescrizioni incidenti sul regime d'uso di determinati beni che risultino in grado di prevalere sulle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali.

Il Tribunale amministrativo ha in più pronunce evidenziato come, dopo l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, "si sancisce la centralità della pianificazione paesaggistica, vista come tutela dinamica del paesaggio, diretta a definire i criteri generali di gestione dei beni paesaggistici, e si riconosce la sua attitudine a conformare effettivamente, sul piano sostanziale, il "regime d'uso" di determinate categorie di beni, riducendo gli spazi di discrezionalità in fase di autorizzazione, con previsioni, che per scelta del legislatore, che non appare né incongrua né irragionevole, ma anzi coerente con la gerarchia dei valori sancita dalla carta costituzionale, "sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici..." (art. 145)". [T.a.r. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 13.1.12.2007, n. 2441].

Il Giudice amministrativo ha successivamente evidenziato come, a seguito delle novità legislative sopravvenute, “il piano paesaggistico, quindi, passa dalla funzione di ricognizione unitaria del regime preesistente, rappresentato dai vincoli gerarchicamente sovraordinati, imposti o dalla legge o da altri atti amministrativi, con compiti di mera attuazione della relativa disciplina d’uso – il cd. Piano di direttive, destinato a condizionare ed orientare l’azione dei soggetti pubblici – ad un’obbligatoria funzione attiva ed innovativa, di pianificazione e conformazione dell’intero territorio regionale e dei diritti dei titolari – cd. Piano di prescrizioni, immediatamente vincolante anche per i soggetti privati – che indica le trasformazioni compatibili del territorio e le azioni positive di recupero e riqualificazione specificamente delineata dall’art. 135 del codice Urbani”.

In merito, poi, ai rapporti tra piano paesaggistico e piani urbanistici, si rileva che il codice Urbani, all’art. 145, non soltanto afferma la prevalenza gerarchica del piano regionale sugli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, ma attribuisce ai Comuni una funzione ulteriore, “quella di completare le previsioni conformative dettate dalla Regione, ‘alla luce delle caratteristiche del territorio’ laddove la stessa si sia limitata a tratteggiare per ampie linee, prescrizioni ed indirizzi e quindi la funzione di dettare una disciplina conformativa più aderente all’effettivo stato dei luoghi, purché ciò non realizzi una inammissibile delega della puntuale individuazione ‘degli immobili e delle aree’ oggetto di nuova tutela (art. 134, lett. c) che resta affidata alla Regione”.

“In particolare, accanto ai concetti di rischio e di vulnerabilità del paesaggio, accanto al potere di ‘individuare e tipizzare’ immobili ed aree diverse da quelle già tutelate da altri strumenti ‘con piena coincidenza tra rilevanza paesaggistica e definizione del regime d’uso’, il nuovo piano deve prevedere interventi di valorizzazione e valutazioni ispirate alle ‘prospettive di sviluppo sostenibile’ (art. 135, terzo comma, lett. d, art. 132, secondo comma), concetto quest’ultimo che seppure diretto ad introdurre un collegamento tra protezione del paesaggio e valori economici, non deve tuttavia essere inteso come giustificazione di una recessione ‘in misura accettabile’ del primo rispetto ai secondi”.

Si procederà di seguito ad elencare le prescrizioni del Ppr, tentandone un’illustrazione sistematica e integrata alla luce del quadro normativo di riferimento.

### *3.2.2. L’Assetto ambientale*

#### *1) La fascia costiera*

Sotto il Titolo I della Parte II del Ppr, dedicato all’assetto ambientale, si trovano diverse specificazioni di quelli che il Piano individua come “beni paesaggistici”, “beni identitari” e “componenti di paesaggio”. Il primo bene paesaggistico individuato e disciplinato è la fascia costiera.

La fascia costiera è quell’area del territorio regionale rientrante nella perimetrazione di cui alla cartografia allegata all’art. 5 del Ppr medesimo con l’esclusione delle zone omogenee A e B, le zone omogenee C, con piani attuativi efficaci, immediatamente contigue al tessuto urbano consolidato e le zone omogenee D e G, con piani attuativi efficaci, come individuate dagli strumenti urbanistici comunali.

La disciplina della fascia costiera è caratterizzata dalla previsione di prescrizioni dirette, alcune delle quali autonomamente operative, altre, subordinate all’adeguamento e/o all’adozione dei Puc.

Per quanto riguarda le prescrizioni dirette, l'art. 20, comma 1, delle Nta del Ppr stabilisce partitamente:

a) il divieto, nelle aree inedificate, di qualunque intervento di trasformazione, ad eccezione di quelli consentiti dall'art. 12.

L'art. 12 delle Nta stabilisce, infatti, la disciplina generale relativamente agli ambiti di paesaggio e, al comma 1, prevede un elenco di interventi "in tutti i casi ammessi". Gli interventi di cui all'art. 12, co. 1, lett. a), evidentemente, non riguardano le aree inedificate, in quanto fanno riferimento a trasformazione, manutenzione e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente; la lett. b) rimanda agli interventi soggetti ad autorizzazione da parte del Comune, di cui all'art. 13 della l.r. n. 23 del 1985 e che, nella quasi totalità dei casi, sono interventi sul patrimonio edilizio esistente, quindi non rilevanti per le zone inedificate di cui sopra.

Rilevanti paiono, inoltre:

– la lettera c) del co. 1, dell'art. 12, la quale consente, in ogni caso, la realizzazione di interventi direttamente funzionali ad attività agro-silvo-pastorali;

– la lettera d), che fa riferimento ad attività di forestazione e altre attività legate alla manutenzione del bosco anche a fini di prevenzione degli incendi;

– la lettera e), limitatamente alla previsione di liceità generalizzata di opere di sistemazione idrogeologica e di bonifica dei siti inquinati.

Il comma 2 dell'art. 12, poi, insieme all'art. 11, stabilisce l'inedificabilità totale della fascia di territorio compresa nei 300 metri dalla battigia (anche se elevati sul mare e per le isole minori ridotti a 150 metri).

Alle previsioni di cui all'art. 12 devono essere aggiunte quelle di cui al comma 2 dell'art. 20, che contribuiscono, insieme alle prime, a smorzare l'assolutezza del divieto di cui all'art. 20, comma 1, lett. a). Le deroghe a tale divieto previste dalle disposizioni del comma 2, tuttavia, prevedono, per essere operative, la previa adozione dei Puc e, comunque, in massima parte riguardano ancora interventi sul patrimonio edilizio esistente e, pertanto, risultano scarsamente incidenti sul divieto di cui all'art. 20, comma 1, lett. a).

In conclusione, il divieto di "qualunque intervento di trasformazione del territorio" sancito dalla norma citata, con riferimento alle aree inedificate comprese nella fascia costiera, risulta derogabile soltanto per la realizzazione di:

a) interventi direttamente funzionali ad attività agro-silvo-pastorali che non comportino alterazioni permanenti dello stato dei luoghi (art. 12, co. 1, lett. c);

b) opere di forestazione, di taglio e riconversione colturale e di bonifica, antincendio [...], purché autorizzati e previsti in base alla pianificazione di settore (art. 12, co. 1, lett. d);

c) opere di consolidamento delle aree interessate da fenomeni franosi, nonché opere di bonifica dei siti inquinati e di sistemazione idrogeologica (art. 12, co. 1, lett. e);

d) previa adozione dei Puc, opere di conservazione, gestione e valorizzazione dei beni paesaggistici; infrastrutture puntuali o di rete, purché previste nei piani settoriali, preventivamente adeguati al P.P.R. (art. 20, co. 2, n. 3).

La lettera b) del comma 1 dell'art. 20 delle Nta del Ppr stabilisce, per tutte le aree ricomprese nella fascia costiera e, quindi, in particolare per le aree già edificate, il divieto generale di realizzare "1) nuove strade extra urbane di dimensioni superiori alle due corsie, fatte salve quelle di preminente interesse statale e regionale, per le quali sia in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale presso il Ministero dell'ambiente, autorizzate dalla Giunta regionale; 2) nuovi interventi

edificatori a carattere industriale e grande distribuzione commerciale; 3) nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper". Le materie interessate dal recepimento delle sopracitate prescrizioni risultano relative alla realizzazione e localizzazione delle infrastrutture stradali, alla localizzazione degli impianti industriali e della grande distribuzione commerciale, nonché alla localizzazione delle strutture ricettive ed aree destinate al campeggio.

## 2) Le componenti di paesaggio con valenza ambientale

L'art. 21 delle Nta del Ppr individua quali componenti di paesaggio dell'assetto ambientale regionale le "aree naturali e sub naturali", le "aree seminaturali" e le "aree ad utilizzazione agro-forestale" e, all'interno di queste, riconosce la presenza di ulteriori tipologie di aree (cfr. art. 21, co. 2), cui, per le loro peculiarità naturali o per la rilevanza loro riconosciuta da norme di origine comunitaria o statale, è stata dedicata una specifica disciplina.

In particolare, per quanto riguarda le aree naturali e subnaturali e le aree seminaturali, si deve tenere presente che tali nozioni hanno una portata più ampia rispetto alle aree soggette a specifica disciplina di tutela a livello internazionale, comunitario, nazionale e regionale (le c.d. "aree protette" ed i siti di rilevanza comunitaria: ZPS e pSIC). È prevista, infatti, una sotto-categoria con relativa disciplina specifica, denominata "aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate". A tale proposito sarà necessario verificare se esistano effettivamente aree rientranti nella nozione di "aree naturali", di cui si dirà tra poco, che non siano soggette a qualche forma di tutela istituzionale.

L'art. 23 delle Nta prevede la disciplina di diretta applicazione, relativa alle aree naturali e subnaturali, definite dall'art. 22 come quelle aree che dipendono per il proprio mantenimento unicamente dall'energia solare e sono "ecologicamente in omeostasi, autosufficienti grazie alla capacità di rigenerazione costante della flora nativa" (il comma 2 dell'art. 22 provvede a fornire alcuni esempi).

L'art. 23, in particolare, impone – in tali aree – diversi e penetranti divieti articolati in base alla specificità di ciascun ambiente (complessi dunali con formazioni erbacee, zone umide temporanee, *habitat* prioritari), ma anche genericamente rivolti all'intera categoria delle aree naturali o subnaturali. La lettera a) del comma 1 dell'art. 23, stabilisce, infatti, che in tali aree è fatto divieto di "qualunque nuovo intervento edilizio o di modificazione del suolo ed ogni altro intervento, uso od attività, suscettibile di pregiudicare la struttura, la stabilità o la funzionalità ecosistemica o la fruibilità paesaggistica". Appare chiaro, quindi, che in tali aree non sono assentibili interventi di edificazione e di modificazione della conformazione del suolo, mentre per quanto riguarda altri interventi, usi od attività, sarà compito dei Comuni e della Provincia, nell'esercizio del proprio ruolo di coordinamento ed indirizzo, specificare in quali casi tali usi e attività siano da vietare in quanto pregiudizievoli per il territorio nel senso chiarito dalla norma.

Per quanto attiene, poi, agli indirizzi, l'art. 24 "si rivolge" alla pianificazione settoriale e locale senza specificare quali siano in concreto le rispettive competenze. Si rende necessario, pertanto, rinvenire nella legislazione regionale le norme che disciplinano il riparto delle funzioni amministrative e delle competenze regolamentari in relazione alle diverse materie contemplate dalla disposizione del Ppr. In particolare, vengono in esame le competenze in materia di: conservazione della natura, circolazione veicolare, gestione e manutenzione idraulica; gestione forestale.

### 3) Le aree seminaturali: prescrizioni dirette

Le aree “seminaturali” sono, secondo la definizione contenuta nell’art. 25 delle Nta del Ppr, quelle aree caratterizzate da “utilizzo agro-silvo-pastorale estensivo, con un minimo apporto di energia suppletiva per garantire e mantenere il loro funzionamento”. Ne fanno parte, ad esempio, i boschi naturali, i pascoli erborati, le praterie di pianura e montane secondarie e dune e litorali soggetti a fruizione turistica e gli *habitat* dell’AlI. I della Direttiva 92/43/CEE.

A tutte le tipologie di aree seminaturali richiamate dall’art. 25 delle Nta si applica la relativa disciplina dettata dall’art. 26 e consistente in prescrizioni dirette simili a quelle previste per le aree naturali o subnaturali ma più conciliabili con l’utilizzazione delle aree a fini turistici o per attività agro-silvo-pastorali estensive. In particolare, sono consentiti interventi di modificazione del suolo, di edificazione, usi o attività finalizzati, ad esempio, al miglioramento della struttura e del funzionamento ecosistemico o interventi di recupero e riqualificazione sul patrimonio edilizio esistente (senza aumento di volumetria) nelle aree boschive. Naturalmente, come esplicitamente chiarito anche dalle successive disposizioni del Ppr, tali prescrizioni si aggiungono a quelle già eventualmente previste dalla pianificazione settoriale e, in particolare, a quelle dei piani di gestione dei siti facenti parte della rete Natura 2000, laddove meno restrittive.

Da notare che il comma 8 dell’art. 26 non contiene una prescrizione c.d. “diretta” e cioè rivolta tanto ai privati quanto ai competenti enti di gestione, ma una prescrizione c.d. “indiretta” alla cui attuazione sono chiamati i competenti soggetti pubblici, verosimilmente da individuare – trattandosi nel caso specifico di una norma relativa alla “gestione forestale” – nella stessa Regione nell’ambito della predisposizione del piano di gestione forestale previsto dall’art. 1 della l.r. n. 24 del 1999, che ha istituito l’Ente foreste della Sardegna.

Di più prossimo interesse ai nostri fini sono le disposizioni di cui al successivo art. 27, che contengono gli indirizzi rivolti alla pianificazione locale e settoriale. Ancora una volta, come già evidenziato con riferimento alle aree naturali e subnaturali, le materie coinvolte nell’attuazione di tali indirizzi sono la protezione della natura e della flora e fauna, la programmazione in materia agro-silvo-pastorale, la pesca, la tutela delle acque e dell’assetto idrogeologico.

Gli indirizzi di cui all’art. 27, dispongono, infatti, che la pianificazione locale e settoriale debba “orientare: a) il governo delle zone umide costiere al concetto della gestione integrata, e in particolare al mantenimento delle attività della pesca stagnale tradizionale, della produzione del sale (saline) e alla conservazione della biodiversità; b) la gestione e la disciplina delle dune e dei litorali sabbiosi soggetti a fruizione turistica al mantenimento o al miglioramento del loro attuale assetto ecologico e paesaggistico, regolamentando l’accessibilità e la fruizione compatibile con la conservazione delle risorse naturali; c) la gestione delle aree pascolative in funzione della capacità di carico di bestiame; la gestione va comunque orientata a favorire il mantenimento di tale attività; d) la gestione e la disciplina dei sistemi fluviali, delle formazioni riparie e delle fasce latitanti al loro mantenimento e al miglioramento a favore della stabilizzazione della vegetazione naturale degli alvei; e) la gestione e la disciplina delle grotte soggette a fruizione turistica con programmi di accesso che dovranno tener conto della presenza di specie endemiche della fauna cavernicola”.

## 5) Le aree ad utilizzazione agro-silvo-pastorale

Le aree c.d. “ad utilizzazione agro-silvo-pastorale” sono quelle soggette ad attività intensive con apporto di fertilizzanti, pesticidi, acqua, etc..., ovvero, alle comuni pratiche agricole finalizzate alla produzione e che necessitano di un sostanziale apporto di energia suppletiva.

L’art. 29 contiene delle prescrizioni c.d. “indirette”, in quanto rivolte alla pianificazione locale e settoriale e non direttamente ai soggetti pubblici e privati. In altre parole, saranno gli enti competenti per la pianificazione nelle diverse materie coinvolte a recepire tali prescrizioni, le quali, a differenza degli indirizzi, non costituiscono norme generali suscettibili di precisazione ed ulteriore definizione, ma dovrebbero sostanziarsi in norme di dettaglio che non prevedono margini di discrezionalità in capo all’ente attuatore. In realtà, tale assunto non è, nel caso di specie, completamente corretto. I concetti richiamati dall’art. 29 sono, in molti casi, generici e, in concreto, suscettibili di diverse interpretazioni ad opera dei soggetti pubblici competenti per l’attuazione.

In particolare, la disposizione citata prevede che nelle aree in oggetto, considerata la loro vocazione produttiva, sono naturalmente consentiti interventi di modificazione del suolo e di edificazione, ma solo se tali interventi risultano giustificati, in quanto destinati a consentire l’utilizzazione a fini produttivi agricoli, per la silvicoltura o per l’allevamento o – come stabilito dall’art. 27, co. 1, lett. a) – anche al di fuori di tali ipotesi, qualora ne venga dimostrata “la rilevanza pubblica economica e sociale e l’impossibilità di localizzazione alternativa”, a meno che tali interventi non interessino “suoli ad elevata capacità d’uso, o paesaggi agrari di particolare pregio o *habitat* di interesse naturalistico”. Gli enti competenti, sono, poi, chiamati a “promuovere il recupero della biodiversità delle specie locali di interesse agrario e delle produzioni agricole tradizionali (...)”, nonché a “preservare e tutelare gli impianti di colture arboree specializzate”.

Dalla semplice lettura delle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell’art. 29, è facile desumere che, a fronte dell’instanziazione della disposizione che reca il termine “prescrizioni”, il contenuto è simile a quello dell’indirizzo di cui al successivo art. 30.

L’art. 30 delle Nta del Ppr contiene, infatti, gli indirizzi rivolti esplicitamente alla pianificazione locale e settoriale. Tali indirizzi coinvolgono competenze in materia di pianificazione agricola, energetica, ambientale e paesaggistica, in particolare stabilendo che la pianificazione locale e settoriale “si conforma ai seguenti indirizzi: armonizzazione e recupero volti a: - migliorare le produzioni e i servizi ambientali dell’attività agricola; - riqualificare i paesaggi agrari; - ridurre le emissioni dannose e la dipendenza energetica; - mitigare o rimuovere i fattori di criticità e di degrado”.

l’articolo 106 delle Nta del Ppr prescrive espressamente alla Provincia di adeguare il proprio Piano urbanistico – territoriale al Ppr, individuando gli obiettivi generali, la strategia di tutela e di valorizzazione del patrimonio agroforestale e dell’agricoltura specializzata, in coerenza con gli strumenti di programmazione del settore agricolo e forestale.

## 6) Ulteriori ambiti di disciplina dell’assetto ambientale

Come anticipato, oltre alle componenti di paesaggio di cui si è detto fin’ora, il Ppr, nella parte relativa all’assetto ambientale, riconosce e disciplina ulteriori categorie di aree, in considerazione delle loro peculiari caratteristiche e della loro rilevanza a



livello comunitario, statale o di legislazione settoriale. Esse sono, in particolare: a) aree a forte acclività; b) aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate; c) aree di ulteriore interesse naturalistico; d) aree di recupero ambientale; e) aree di pericolosità idrogeologica; f) aree sottoposte a vincolo idrogeologico.

La disciplina relativa a tali aree è contenuta negli artt. 31-46 delle Nta del Ppr ed ha come principale oggetto il coordinamento della disciplina del Piano paesaggistico regionale con le normative di settore.

In particolare, con riferimento alle aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate, alle aree di pericolosità idrogeologica ed alle aree sottoposte a vincolo idrogeologico, il Ppr indica alla Provincia specifiche azioni da intraprendere in occasione dell'adeguamento del Pup – Ptc.

7) I siti interessati da *habitat* naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele

L'attività indicata dal punto 2 dell'art. 106, prevede il recepimento dei siti facenti parte delle rete "Natura 2000" istituita dalla direttiva comunitaria 92/43/CEE, c.d. "direttiva *habitat*" attuata dallo Stato italiano con il d.p.r. n. 357 del 1997. Nel 2002 il Ministero dell'ambiente ha, poi, emanato delle linee guida per la gestione dei siti della rete natura 2000 e con d.m. 5 luglio 2007 ha approvato l'elenco dei siti di rilevanza comunitaria per l'area mediterranea. Tuttavia la definizione di tali siti è tutt'ora in fase di completamento, in quanto, nelle more della comunicazione da parte degli Stati membri, la Commissione ha approvato un elenco provvisorio (con la decisione 2006/613/CE) che dovrà essere modificato attraverso l'accordo tra la Comunità e i singoli Stati membri.

Oltre alla direttiva *habitat*, deve essere tenuta in considerazione anche la direttiva 79/409/CEE, c.d. "direttiva uccelli" che è stata attuata in Italia nell'ambito della normativa sulla protezione della fauna omeoterma e sul prelievo venatorio di cui alla l. n. 157 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni.

8) Gli ambiti di tutela per la formazione di parchi e riserve naturali di competenza provinciale, le aree da destinare a particolare disciplina, ai fini della tutela delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio, ed i corridoi Ecologici.

Il comma 1 punto 6 dell'articolo 106 del Ppr richiede alla Provincia l'individuazione, per quanto di propria competenza, di nuove aree, oltre quelle di rilevanza comunitaria, da destinare all'istituzione di Parchi e riserve naturali provinciali o a particolari regimi di tutela dal punto di vista ambientale, naturalistico e paesaggistico.

Il comma 1 punto 7 dell'art. 106, poi, indica alle Province, come azione costituente l'adeguamento della propria pianificazione territoriale alle disposizioni del Ppr, l'istituzione e la disciplina dei corridoi Ecologici al fine di costruire una rete di connessione tra le aree protette, i biotipi e le aree naturali, i fiumi e le risorgive di cui al precedente punto 6. La funzione del corridoio Ecologico è quella di connettere aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate presenti nel territorio provinciale (nodi della rete) con zone intermedie di collegamento che abbiano caratteristiche simili quali specie, *habitat*, paesaggio (corridoi).

### 3.2.3. L'assetto storico-culturale

Il titolo II delle Nta del Ppr è dedicato alla tutela dei beni paesaggistici che contribuiscono a comporre l'assetto storico culturale regionale. Si tratta di beni

immobili, edifici e manufatti, che caratterizzano l'antropizzazione del territorio a seguito di processi storici di lunga durata (cfr. art. 47, co. 1 Nta).

Oltre ai beni direttamente tutelati dalle norme del Codice Urbani e, in particolare, gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico (art. 136) e le zone di interesse archeologico (art. 142, co. 1, lett. m), fanno parte dell'assetto storico culturale anche i beni e le aree sottoposte a tutela da parte del Piano paesaggistico regionale stesso ai sensi dell'art. 143, co. 1, lett. i) del medesimo Codice.

Tale disposizione prevede, infatti, che "il piano paesaggistico, anche in relazione alle diverse tipologie di opere ed interventi di trasformazione del territorio, individua le aree nelle quali la loro realizzazione è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel piano paesaggistico ai sensi del comma 1, lettere e), f), g) ed h), e quelle per le quali il piano paesaggistico definisce anche specifiche previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento ai sensi dell'articolo 145".

Il Ppr ha provveduto ad individuare puntualmente tali beni – o a delegarne l'individuazione ai Comuni – distinguendo tra aree ed immobili tipizzati, a loro volta distinti in "aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale" e "aree caratterizzate da insediamenti storici", e beni identitari, a loro volta distinti in "aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale", "reti ed elementi connettivi" e "aree d'insediamento produttivo di interesse storico culturale".

Nelle pagine che seguono si è provato ad offrire una sintesi degli ambiti di intervento individuati dal Ppr, precisando fin d'ora che la quasi totalità delle prescrizioni e degli indirizzi, in questa sezione, sono rivolti esplicitamente ai Comuni e che, pertanto, non pare utile elencare puntualmente tutte le prescrizioni e gli indirizzi stessi, in quanto si tratterebbe di una mera trasposizione delle disposizioni di cui alle Norme tecniche di attuazione del Ppr.

1) Aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale: prescrizioni e indirizzi ai Puc

L'art. 49 delle Nta del Ppr contiene prescrizioni applicabili fino all'adeguamento dei Piani urbanistici comunali, prescrizioni che costituiscono, pertanto, norme c.d. "di salvaguardia" direttamente applicabili ed incidenti sul regime d'uso dei beni in questione.

Ai commi 2, 3 e 6, invece, sono dettate le prescrizioni rivolte ai Comuni per l'adeguamento dei loro strumenti urbanistici al Ppr, ove si prevede, partitamente, che "2. ove non già individuati dal Ppr i Comuni, tramite il piano urbanistico comunale d'intesa con la regione e con il competente organo del MIBAC, provvedono alla analitica individuazione cartografica e concorrono, attraverso il S.I.T.R. alla formazione di registri dei beni paesaggistici, implementando ed aggiornando il mosaico. All'interno dell'area individuata è prevista una zona di tutela integrale, dove non è consentito alcun intervento di modificazione dello stato dei luoghi, e una fascia di tutela condizionata. 3. Per i beni identitari di cui all'art. 48, co. 1, lett. b) si applicano le prescrizioni di cui ai commi seguenti. 4. La regione in sede di approvazione del Ppr e i Comuni, tramite il piano urbanistico comunale d'intesa con la regione e con il competente organo del MIBAC, provvedono ad una analitica individuazione cartografica delle aree e dei beni immobili e concorrono, attraverso il S.I.T.R. alla formazione dei registri dei beni stessi. [...] 6. Nell'adeguamento dei piani

comunali alle disposizioni del Ppr, per i corpi di fabbrica originari e altresì per le recinzioni e gli spazi vuoti di pertinenza degli organismi edilizi, da salvaguardare nella loro integrità, sono ammessi i seguenti interventi: a) manutenzione ordinaria e straordinaria; b) restauro, risanamento conservativo; c) ristrutturazione edilizia interna”.

L’art. 50 prescrive, inoltre, ai Comuni, nell’adozione dei piani urbanistici comunali, di definire “a) i criteri di sostenibilità architettonica e urbanistica per ogni modificazione rilevante e complessiva delle destinazioni d’uso relative ai suddetti beni paesaggistici, ed ai beni identitari al fine di non inserire nei contenitori storici attività e funzioni che ne cancellino l’identità culturale, strutturale, tipologica e morfologica; b) le aree di pertinenza morfologica individuate intorno agli organismi edilizi, soggette a speciali disposizioni per la qualità degli interventi di recupero e trasformazione, in coerenza con l’identità della preesistenza architettonica; c) le ulteriori categorie di intervento, comprendenti la demolizione con o senza ricostruzione, per eventuali manufatti privi di interesse storico o addirittura contrastanti con il valore storico degli immobili costituenti il bene identitario”.

## 2) Aree caratterizzate da insediamenti storici: prescrizioni e indirizzi ai Puc

L’art. 52 delle Nta del Ppr detta una disciplina articolata in prescrizioni di salvaguardia e indirizzi e prescrizioni rivolte ai Comuni per l’adeguamento dei piani urbanistici. Quanto a questi ultimi, i Comuni devono: a) verificare ed integrare le perimetrazioni degli insediamenti storici, come delimitati dal Ppr; b) analizzare i fattori elencati al comma 2 dell’art. 50 delle Nta del Ppr; c) individuare in modo dettagliato i tessuti di antica e prima formazione.

Il comma 3 dell’art. 52 stabilisce quali sono gli unici interventi realizzabili nelle aree qualificate come “tessuti edilizi ed urbani che conservano rilevanti tracce dell’assetto storico”. Tali aree dovranno essere puntualmente individuate dai Comuni nei piani urbanistici integrando quanto già stabilito nel Ppr. Il comma 5, invece, prescrive la previsione di misure di riqualificazione per quelle aree rientranti nei perimetri storicamente identificati, parti dell’assetto urbano, dell’impianto fondiario e dei tessuti degli isolati, nonché dei caratteri tipologici e costruttivi che siano stati profondamente alterati e risultino non riconoscibili anche attraverso la previsione di interventi di ristrutturazione edilizia.

L’art. 53, oltre a contenere ulteriori indirizzi rivolti ai Comuni, al comma 2 si riferisce alla programmazione di politiche di qualità, con particolare riferimento, tra le altre cose, alla riduzione e/o eliminazione del traffico veicolare privato dai centri storici.

## 3) Reti ed elementi connettivi

Gli artt. 54 e ss. delle Nta disciplinano una categoria di beni identitari, per la cui puntuale individuazione si rimanda all’allegato 3, definita “reti e elementi connettivi”. I Comuni sono chiamati a perimetrare nel dettaglio le trame e i manufatti del paesaggio storico agropastorale, a disciplinare le aree di cui all’art. 55, co. 3, lettere a) e b), e a perimetrare e individuare in modo dettagliato la rete infrastrutturale storica presente nel territorio comunale di pertinenza, disciplinandone l’uso e la conservazione, secondo quanto previsto dagli indirizzi di cui all’art. 56 delle Nta del Ppr.

Una delle poche disposizioni rivolte anche alla Provincia, per quanto di sua competenza, si rinviene al comma 2 dell'art. 56, laddove si prescrive agli enti locali di individuare, nei propri strumenti urbanistici, la viabilità panoramica e di definire le misure volte alla valorizzazione della stessa secondo gli indirizzi indicati dalla disposizione delle Nta.

#### 4) Aree d'insediamento produttivo di interesse storico culturale

In relazione a questa particolare categoria di beni paesaggistici dell'assetto storico-culturale, il Ppr ha provveduto ad una prima puntuale individuazione dei singoli sistemi storico-culturali con la previsione di specifici indirizzi rivolti ai Comuni per la predisposizione di appositi programmi di conservazione e valorizzazione (cfr. art. 59 e tavola 3). Con riferimento a ciascun sistema storico-culturale individuato dal comma 2 dell'art. 59 è stata inserita nel Ppr una scheda contenente indirizzi per gli interventi di conservazione e valorizzazione da parte dei Comuni.

#### 3.2.4. *L'assetto insediativo*

Gli articoli 60 e ss. delle Nta del Ppr fanno riferimento all'assetto insediativo, inteso come "l'insieme degli elementi risultanti dai processi di organizzazione del territorio funzionali all'insediamento degli uomini e delle attività" e di cui fanno parte diverse categorie di aree e di immobili che il Ppr individua nella relazione e nella tavola 4. Questi sono: a) edificato urbano; b) edificato in zona agricola; c) insediamenti turistici; d) insediamenti produttivi; e) aree speciali (servizi); f) sistema delle infrastrutture.

##### 1) Edificato urbano

L'edificato urbano viene articolato dal Ppr in diverse tipologie: a) centri di antica formazione (che vengono assoggettati alle norme sull'assetto storico-culturale); b) espansioni fino agli anni cinquanta; c) espansioni recenti; d) espansioni in programma; e) edificato urbano diffuso.

Tutte le prescrizioni e tutti gli indirizzi contenuti nella parte relativa all'edificato urbano sono rivolti esplicitamente ai Piani urbanistici comunali ed ai piani di settore di competenza dei Comuni. A tale proposito, l'art. 65 richiama puntualmente gli atti di pianificazione settoriale di competenza comunale destinati a dare attuazione agli indirizzi relativi all'edificato urbano, che sono, oltre al Puc, i "piani attuativi particolareggiati", i "piani di recupero", i "piani urbani del traffico", i "piani del verde urbano", i "piani di illuminazione", i "piani del colore", cui vanno aggiunti, in considerazione degli oggetti contemplati negli indirizzi contenuti in questa sezione del Ppr, gli strumenti di competenza comunale per la gestione e organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

La lettera f) dell'art. 65, infatti, prevede che i Comuni, nell'adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr e nella formazione di nuovi strumenti urbanistici di settore, disciplinino le modalità di raccolta dei rifiuti, orientandola "a favorire l'efficienza del servizio e il recupero e riciclaggio anche attraverso la promozione dei sistemi di raccolta porta a porta, atti a ridurre l'impatto visivo e olfattivo dei contenitori stradali, limitandone l'utilizzo esclusivamente nelle zone appositamente attrezzate ed evitandone l'utilizzo nei centri storici".

## 2) Edificato in zona agricola

L'edificato in zona agricola viene distinto dall'art. 79 delle Nta del Ppr in diverse categorie: a) insediamenti storici: centri rurali ed elementi sparsi, che vengono assoggettati alle disposizioni relative all'assetto storico culturale; b) nuclei e case sparse in agro, caratterizzati dalla presenza di unità abitative, per lo più monofamiliari e caratterizzate dalla presenza di un fondo di varie dimensioni, secondo la tipica configurazione della originaria modalità di conduzione agricola; c) insediamenti specializzati, costituiti da strutture ed edifici sorti in terreni agricoli caratterizzati da una varietà di attività produttive specializzate, specifiche del settore agro pastorale, o di quello della pesca e connessi alla valorizzazione dei prodotti del fondo.

Tutti gli indirizzi e le prescrizioni contenute nella parte relativa a queste categorie di insediamenti sono rivolte esplicitamente ai Comuni chiamati al loro recepimento ed alla loro attuazione all'interno dei Puc.

## 3) Insediamenti turistici e produttivi

L'art. 88 delle Nta del Ppr definisce come "insediamenti turistici" quegli insediamenti prevalentemente costieri, realizzati a partire dagli anni '60, per utilizzazioni quasi esclusivamente turistiche e in gran parte caratterizzati da seconde case e campeggi.

In relazione a tale categoria di insediamenti, accanto agli indirizzi ed alle prescrizioni del Ppr, rilevano anche i contenuti conformativi contenuti nel Piano per il turismo sostenibile cui i Comuni sono chiamati ad uniformarsi nella redazione dei Puc.

Il comma 5 dell'art. 90, infatti, precisa che "la programmazione degli interventi turistici deve avvenire sulla base delle indicazioni del Piano regionale per il turismo sostenibile o delle Direttive regionali in materia di pianificazione turistica".

Per quanto riguarda, poi, gli insediamenti produttivi, il Ppr, agli artt. 91 e ss. individua, all'interno di tale categoria: a) gli insediamenti produttivi a carattere industriale, artigianale e commerciale, a loro volta distinti in "grandi aree industriali" e "insediamenti produttivi minori"; b) la grande distribuzione commerciale, che comprende le infrastrutture commerciali presenti sul territorio, addensate soprattutto in prossimità dei maggiori centri urbani e lungo le principali arterie viarie; c) le aree estrattive: cave e miniere, ovvero, aree interessate da miniere in attività per la coltivazione e lavorazione di minerali di 1<sup>a</sup> categoria (minerali di interesse nazionale) e da cave per la coltivazione di materiali di 2<sup>a</sup> categoria (inerti per il settore delle costruzioni, per uso industriale locale e rocce ornamentali quali marmi e graniti).

In questa sezione le prescrizioni e gli indirizzi, a differenza di quanto rilevato nelle precedenti, non si rivolgono espressamente ai Comuni, ma, più genericamente, alle autorità competenti o alle Province ed ai Comuni in maniera indifferenziata.

L'articolo 106, comma 1, punto 10, tuttavia, sia con riferimento agli insediamenti produttivi, sia con riferimento agli insediamenti turistici demanda espressamente al Pup – Ptc di provvedere ad individuare gli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettivi e delle grandi strutture di vendita. Sarà, pertanto, necessario, in relazione a ciascuna prescrizione, fornire la delimitazione delle competenze e delle funzioni sulla base della normativa nazionale e regionale di settore e delle previsioni della l.r. n. 9 del 2006.

Le competenze che emergono sono relative alle materie delle attività turistiche, produttive, industriali, artigianali e commerciali e delle aree estrattive.

#### 4) Aree speciali

Per “aree speciali” il Ppr intende le “grandi attrezzature di servizio pubblico per l’istruzione, la sanità, la ricerca (ospedali, università, parchi tecnologici, ecc..) addensate soprattutto in prossimità dei maggiori centri urbani e impianti sportivi e ricreativi”. In relazione a tale categoria di beni paesaggistici dell’assetto insediativo, l’art. 101 prescrive “alle autorità competenti” la conformazione ai propri indirizzi. Tali indirizzi riguardano, in estrema sintesi, la riqualificazione architettonica e urbanistica degli edifici, il miglioramento degli insediamenti esistenti con piani orientati anche all’incremento dei servizi, il recupero degli edifici in disuso e la riqualificazione delle aree periferiche attraverso la progettazione di nuove infrastrutture, privilegiando un’edilizia a basso impatto ambientale e paesaggistico.

#### 5) Sistema delle infrastrutture

Secondo il disposto dell’art. 102 delle Nta, il sistema delle infrastrutture comprende “i nodi dei trasporti (porti, aeroporti e stazioni ferroviarie), la rete della viabilità (strade e ferrovie), il ciclo dei rifiuti (discariche, impianti di trattamento e incenerimento), il ciclo delle acque (depuratori, condotte idriche e fognarie), il ciclo dell’energia elettrica (centrali, stazioni e linee elettriche), gli impianti eolici e i bacini artificiali”; le relative prescrizioni sono rivolte alla pianificazione di settore e riguardano, in particolare, la localizzazione dei nuovi impianti e delle nuove infrastrutture nonché le modalità di realizzazione delle reti.

##### *3.2.5. Ulteriori contenuti dell’articolo 106 delle Nta del Ppr: la definizione degli interventi di prevenzione dei rischi*

Il comma 1 punto 3 dell’articolo 106 delle Nta del Ppr attribuisce al Pup-Ptc il ruolo di piano di attuazione della pianificazione di settore regionale. Tale ruolo, tuttavia, non pare desumibile dal quadro normativo regionale di riferimento e, in particolare dall’articolo 16 della l.r. n. 45 del 1989, anche se la l.r. n. 9 del 2006 attribuisce, in relazione ai diversi ambiti materiali lambiti dalla disposizione in oggetto, importanti funzioni anche di carattere programmatico alla Provincia.

Si tratta, in particolare, delle materie della difesa del suolo e della sicurezza degli insediamenti, della prevenzione e difesa dall’inquinamento atmosferico, dall’inquinamento acustico e dall’inquinamento idrico, della prevenzione del rischio di incendi boschivi e, infine, della regolamentazione delle aree a rischio di incidente rilevante. In relazione a ciascuna delle materie nominate, il comma 1 punto 3 del Ppr indica alla Provincia la necessità di definire gli interventi di prevenzione dei rischi secondo gli indirizzi stabiliti da piani e programmi regionali adottando discipline finalizzate, quali parti integranti del Pup – Ptc.

### **3.3. Gli ambiti dell'adeguamento del Piano urbanistico provinciale al Ppr in base alla normativa regionale di riferimento**

Dalla ricognizione delle disposizioni prescrittive e, soprattutto, di quelle contenenti indirizzi rivolti agli enti locali ed alla pianificazione settoriale del Piano paesaggistico regionale, le materie coinvolte nella relativa attuazione sono risultate essere: a) protezione e conservazione della natura, della flora e della fauna; b) programmazione in materia di agricoltura (compreso l'allevamento e la pastorizia), silvicoltura e gestione forestale; c) gestione dei corpi idrici e dell'assetto idrogeologico; d) circolazione veicolare e viabilità; e) energia f) gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani g) turismo; h) infrastrutture e di attività produttive; i) viabilità e trasporti; l) ciclo dei rifiuti; m) ciclo delle acque e n) impianti e reti energetiche.

La Provincia, nel processo di aggiornamento ed adeguamento del Pup-Ptc, è chiamata, quindi, a recepire le prescrizioni dirette ed indirette, stabilite dal Ppr ed a prevedere misure di attuazione degli indirizzi che richiamano espressamente la competenza provinciale o che, in base alla normativa regionale di organizzazione ed attribuzione di funzioni agli enti locali si devono ritenere rivolti alla Provincia.

#### *3.3.1. Protezione e conservazione della natura.*

In relazione alla materia della protezione e conservazione della natura, la l.r. n. 9 del 2006, agli artt. 43 e 44, provvede a ripartire le funzioni tra Regione ed enti locali, stabilendo che la funzione di protezione delle zone costiere rientranti nel territorio provinciale spetta alla Provincia, mentre la Regione conserva la competenza (normativa), da esercitarsi in via concorrente con lo Stato (cfr. art. 69, co. 2, del d.lgs. n. 112 del 1998), a dettare i "criteri generali degli interventi in materia di protezione ed osservazione delle zone costiere". L'art. 5, inoltre, stabilisce che "spettano alle Province funzioni e compiti che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nell'ambito ... [della materia della] ... protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali". A livello statale e regionale non sono state emanate normative concernenti aree naturali e subnaturali o seminaturali non rientranti nelle aree istituzionalmente protette. La Regione, pertanto, resta libera, nell'esercizio della propria competenza generale in materia, di dettare una disciplina normativa a tutela della natura e del paesaggio.

La Provincia, di conseguenza, in ipotesi di vaste aree intercomunali o coincidenti con l'intero territorio provinciale, è legittimata, con il proprio Piano urbanistico, a dettare disposizioni di coordinamento rivolte ai Comuni, nonché una disciplina omogenea relativamente alla protezione delle zone costiere, tenendo conto degli indirizzi dettati dalla Regione in relazione alla fascia costiera ed alle diverse componenti di paesaggio.

Per quanto riguarda, invece, le aree istituzionalmente tutelate, si distinguono:

- le aree di rilevanza comunitaria, ovvero facenti parte della rete "Natura 2000" istituita dalla direttiva n. 92/43/CE e dalla convenzione internazionale di Ramsar;
- le aree istituzionalmente tutelate dalla normativa statale, in quanto rientranti nelle aree protette e nel sistema dei parchi nazionali di cui alla l. n. 394 del 1991 o nel sistema delle oasi permanenti di protezione faunistica e cattura di cui alla l.r. n. 23 del 1998;
- le aree di rilevanza regionale, in quanto rientranti nel sistema regionale dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali di cui alla l.r. n. 31 del 1989.

### 3.3.2. I siti di rilevanza comunitaria

Per quanto riguarda le aree facenti parte della rete "Natura 2000" di cui alla c.d. "direttiva *habitat*", attuata dallo Stato italiano con il d.P.R. n. 357 del 1997, l'art. 34 del Piano paesaggistico della Regione Sardegna si limita ad affermare che il Ppr favorisce l'integrazione, nell'ambito dei piani di gestione di tali aree e dei siti Ramsar, "di criteri di valorizzazione paesaggistica e ambientale" ed incentiva il processo d'inserimento in rete delle singole aree attraverso la previsione dei "corridoi ecologici".

A tale proposito, nel 2002, il Ministero dell'ambiente ha emanato delle linee guida per la gestione dei siti di "rete natura 2000" e con d.m. 5 luglio 2007 ha approvato l'elenco dei siti di rilevanza comunitaria per l'area mediterranea. Tuttavia, la definizione di tali siti è tutt'ora in fase di completamento, in quanto, a causa della lacunosità delle comunicazioni da parte degli Stati membri, con riferimento a talune tipologie di *habitat*, la Commissione europea ha approvato un elenco provvisorio (con la decisione 2006/613/CE) che dovrà essere modificato attraverso l'accordo tra la Comunità e i singoli Stati membri.

Oltre alla "direttiva *habitat*", deve essere tenuta in considerazione anche la direttiva 79/409/CEE, c.d. "direttiva uccelli", che è stata attuata in Italia nell'ambito della normativa sulla protezione della fauna omeoterma e sul prelievo venatorio di cui alla l. n. 157 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni. La Regione Sardegna ha dato attuazione alle direttive comunitarie in materia con la l.r. 29 luglio 1998, n. 23 recante "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna". In attuazione di tale legge, la Regione dovrebbe aver individuato le oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura (art. 4) sulla cui pianificazione sono competenti le Province. La l.r., inoltre, ai sensi dell'art. 12, attribuisce altre importanti competenze e funzioni alle Province. In particolare, le stesse devono predisporre la proposta di Piano provinciale faunistico venatorio. Le aree sottoposte a vincoli derivanti dall'attuazione delle direttive comunitarie in materia di protezione della fauna selvatica ed, in particolare, degli uccelli, saranno da rinvenirsi nel Piano provinciale e in quello regionale. Quest'ultimo, sebbene non ancora approvato, è in via di definizione da parte della Regione, la quale ha predisposto, inoltre, la Carta delle vocazioni faunistiche (adottata con deliberazione della Giunta Regionale n° 42/15 del 4.10.2006).

Per quanto riguarda le funzioni attribuite alla Provincia in materia di protezione della natura e, in particolare, con riferimento alla rete "Natura 2000", l'art. 47, comma 3 della l.r. n. 9 del 2006 stabilisce che spettano alle Province: "le funzioni amministrative concernenti l'applicazione delle misure di conservazione di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, come modificato e integrato dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120, adottate dalla Regione con apposito provvedimento" (comma 3). Le funzioni amministrative trasferite ai sensi dell'art. 47, comma 3, ineriscono, quindi, all'adozione di atti amministrativi o alla prestazione di attività materiali per l'esecuzione delle misure di conservazione adottate dalla Regione:

- a) per i proposti siti di importanza comunitaria, al fine di evitare il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate;
- b) sulla base di linee guida per la gestione delle aree della rete "Natura 2000", per le zone speciali di conservazione, che implicano appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari,



amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di *habitat* naturali di cui all'allegato A e delle specie di cui all'allegato B presenti nei siti; c) per le zone speciali di conservazione ricadenti all'interno di aree naturali protette, quelle previste dalla normativa vigente in materia di aree naturali protette e per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta, le misure di conservazione e le norme di gestione adottate sulla base del parere degli enti locali interessati e del soggetto gestore dell'area protetta.

La previsione di misure di conservazione è, in definitiva, riservata alla Regione mentre la Provincia è deputata ad esercitare funzioni amministrative di attuazione di tali misure.

Con riferimento ad un ambito contiguo anche se non coincidente con quello dei siti naturali di interesse comunitario, si osserva, però, che l'art. 12 della l.r. n. 23 del 1998, recante "norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna" affida alle Province "compiti di pianificazione, di tutela dell'ambiente, della fauna e in materia di caccia nei limiti di cui alla presente legge" per l'esercizio delle quali esse si avvalgono, quali organi tecnico-consultivi, dei Comitati provinciali faunistici.

Si prevede, in particolare, che le Province provvedano: "a) a predisporre la proposta di piano provinciale faunistico-venatorio; b) a predisporre ed attuare i piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica, nonché i piani di immissione; c) a predisporre ed attuare i piani di gestione delle oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura e delle zone temporanee di ripopolamento e di cattura loro affidate e a presentare all'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente le relazioni annuali delle attività svolte e dei risultati ottenuti; d) ad istituire e regolare la gestione delle zone per l'addestramento di cani e per le gare degli stessi, anche su selvaggina allo stato naturale; e) a vigilare sull'osservanza dei divieti fissati dalla presente legge, dal piano regionale faunistico-venatorio e dal calendario venatorio; f) a seguire l'andamento della riproduzione delle specie selvatiche; g) a curare l'immissione di idonee specie selvatiche autoctone; h) ad accertare gli eventuali danni alle colture provocati dalla fauna selvatica; i) a curare tecnicamente le operazioni di prelievo e di immissione di fauna selvatica nel territorio di competenza; l) a collaborare con gli organismi competenti per l'attività di studi e indagine in ordine alla pianificazione del territorio a fini faunistici, alla conservazione dell'ambiente e alla lotta contro gli incendi e gli inquinamenti, alla consistenza, riproduzione e prelievo del patrimonio faunistico, alle correnti migratorie e all'esercizio della caccia; m) a rilasciare i certificati di abilitazione venatoria; n) a vigilare sull'attività e sul funzionamento degli organi degli ambiti territoriali di caccia; o) a svolgere le altre funzioni attribuite dalla presente legge".

Le attività di pianificazione previste dalle lettere a), b) e c) potrebbero essere integrate nelle previsioni del presente Piano, almeno in forma di richiamo generale alla fonte normativa regionale che attribuisce la competenza alla Provincia.

### 3.3.3. *Le aree protette*

L'art. 47, comma 1 della l.r. n. 9 del 2006 attribuisce alla Provincia le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette, indicate all'art. 2 della l. n. 394 del 1991 *sub specie* di parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali e aree protette di ambito marino, di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale. Tali funzioni, in particolare, ineriscono: a) alla gestione dei parchi e delle riserve naturali, ai sensi dell'art. 13, l.r. n. 31 del 1989

e/o, comunque, alla partecipazione alla gestione dell'area protetta ex art. 22, comma 1, lett. c), della legge n. 394 del 1991; b) alla partecipazione delle Province al procedimento di istituzione dell'area protetta ex art. 22, comma 1, lett. a), citato, attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio; c) all'adozione di regolamenti delle aree protette ex art. 22, comma 1, lett. d), citato.

L'esercizio di tali funzioni si estrinseca nell'adozione di diverse tipologie di atti:

a) nel caso della gestione e/o partecipazione alla gestione delle aree naturali protette, atti di amministrazione attiva e comportamenti, attribuiti all'autonomia gestionale dei dirigenti;

b) nel caso della partecipazione all'istituzione delle aree naturali protette, un documento di indirizzo recante l'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, la perimetrazione provvisoria, l'individuazione degli obiettivi da perseguire, la valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio, riconducibile alla competenza consiliare di indirizzo, nel caso dell'adozione del regolamento, alla deliberazione collegiale del Consiglio.

Per quanto riguarda la legislazione regionale settoriale, si deve far riferimento alla l.r. n. 31 del 7/06/1989, recante "norme per l'istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale" che prevede e disciplina differenti tipologie di aree o beni ambientali protetti. Si tratta, oltre ai parchi naturali ed alle riserve già previste dalla legislazione nazionale, dei "monumenti naturali", costituiti da singoli elementi o piccole superfici di particolare pregio naturalistico o scientifico, che devono essere conservati nella loro integrità e delle "aree di rilevante interesse naturalistico ed ambientale", costituite da quelle aree che, in virtù del loro stato, o per le relazioni con le altre aree protette, necessitano comunque di protezione e di normativa di uso specifico. L'istituzione dei parchi naturali e delle riserve avviene con legge regionale e attraverso un procedimento particolare ed articolato come stabilito rispettivamente dall'art. 10 e dall'art. 20 della l.r.. I monumenti naturali, invece, sono istituiti con decreto dell'Assessore regionale all'ambiente, sentiti i Comuni e gli altri enti interessati e previa notizia alla popolazione interessata che può presentare osservazioni. Le aree di particolare interesse ambientale e naturalistico, infine, non devono essere istituite con atto formale, bensì costituiscono oggetto di proposte di studio o di particolare tutela da parte del comitato tecnico consultivo regionale per l'ambiente.

Di particolare interesse si rivela l'articolo 13 della l.r. n. 31/1989 che stabilisce, in ordine alla gestione delle aree naturali protette, che "l'organismo di gestione attua le previsioni del piano del parco o della riserva, attraverso un programma pluriennale di interventi, articolato in fasi annuali e predispone un regolamento di gestione del parco e della riserva in armonia con le disposizioni generali previste nella relativa legge istitutiva potendosi avvalere anche di istituti legalmente riconosciuti, ovvero di cooperative, anche consorziate, specializzate, la cui competenza e qualificazione sia stata riconosciuta dal comitato tecnico consultivo". Nelle ipotesi delineate dall'art. 47, comma 1, l.r. n. 9/2006, ovvero, nel caso in cui vengano in rilievo "funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale [...] e specificate, per quanto concerne le funzioni amministrative nelle aree naturali protette regionali, dall'articolo 22 della stessa

legge”, la Provincia, laddove individuata quale “ente gestore dell’area protetta”, è chiamata ad un’attività di programmazione annuale e pluriennale al fine di attuare le previsioni del piano del parco. Inoltre, è di competenza dell’ente gestore anche l’approvazione del regolamento del parco. Il regolamento per l’esercizio delle attività consentite, secondo quanto previsto dall’art. 14, comma 3, della l.r. n. 31 del 1989, “prevede disposizioni per la miglior tutela dell’ambiente, della quiete, del rispetto dei luoghi e disciplina:

- le attività, nonché l’insediamento di infrastrutture di carattere pubblico. Quando queste comportano la trasformazione dell’ambiente, sono soggette alla valutazione di impatto ambientale e consentite solo in caso di parere positivo;
- l’uso delle acque superficiali e profonde;
- le attività industriali, artigianali, commerciali, agricole, forestali e zootecniche;
- l’uso delle cave e delle miniere esistenti;
- le attività di ricerca scientifica, la raccolta delle specie vegetali e animali;
- la gestione della fauna e della vegetazione. Per le aree boschive dovranno essere predisposti i piani di assestamento forestale;
- l’ammissione, la circolazione, il soggiorno del pubblico e le attività sportive, ricreative ed educative. Il numero dei visitatori potenziali deve essere individuato in funzione della capacità di carico determinata con il piano del parco;
- i divieti e le deroghe secondo le caratteristiche del parco e compatibilmente con le finalità istitutive, sulla base delle sanzioni previste”.

Si tratta di un regolamento assai stringente e penetrante per la disciplina degli usi consentiti del territorio che la Provincia può esercitare, però, solo in quanto ente gestore del parco o della riserva e soltanto attraverso le specifiche procedure previste dalla l.r. n. 31 del 1989. non è, pertanto, il caso di fare confusione tra l’ambito oggettivo della pianificazione territoriale generale di competenza della Provincia e gli specifici atti che la stessa è chiamata ad adottare in relazione alle aree protette di rilevanza provinciale.

Ciò non toglie che il presente Piano possa arricchirsi in seguito all’implementazione degli strumenti di gestione delle aree protette e che a sua volta possa costituire un utile strumento conoscitivo per l’adozione di quelli.

#### *3.3.4. Le attività agro-silvo-pastorali, programmazione e disciplina*

La l.r. n. 9 del 2006 prevede in capo alla Regione le principali competenze di programmazione e pianificazione in materia, cui va aggiunta la fondamentale attività di programmazione per la partecipazione al quadro di sostegno comunitario dell’agricoltura che ha visto recentemente l’approvazione del Piano di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, avvenuta con la del.g.r. n. 24/1 del 28 giugno 2007.

In particolare, la Regione ha potestà di indirizzo e coordinamento, da attuarsi con appositi atti di programmazione, in materia di: d) autorizzazione per l’istituzione delle aziende faunistiche venatorie ai sensi della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna); e) interventi per l’educazione alimentare; f) finanziamenti per l’elettrificazione rurale di cui al comma 2 dell’articolo 18 della legge regionale 14 novembre 2000, n. 21 (Adeguamento delle provvidenze regionali a favore dell’agricoltura agli orientamenti Comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo e interventi a favore delle infrastrutture rurali e della silvicoltura); g) finanziamenti per la realizzazione di strade interpoderali, rurali e vicinali ai sensi dell’articolo 17 e del comma 1 dell’articolo 18 della legge regionale n. 21 del 2000; h)

finanziamenti per la realizzazione di laghetti collinari, invasi, pozzi e acquedotti rurali ai sensi del comma 1 dell'articolo 18 della legge regionale n. 21 del 2000.

Le relative funzioni amministrative, di autorizzazione e di concessione dei contributi sono, invece, attribuite alle Province.

Per quanto riguarda, più specificamente, gli aspetti di pianificazione territoriale, tuttavia, il comma 1 punto 4 dell'art. 106 delle Nta del Ppr indica alle Province la necessità di inserire nei Pup-Ptc contributi integrativi alla pianificazione paesaggistica e settoriale secondo quanto stabilito, tra l'altro, dalla l.r. n. 45 del 1989, agli articoli 4 e 16, nonché secondo quanto ribadito nell'art. 4 del Protocollo di intesa per l'adeguamento dei Pup al Ppr. Tali previsioni fanno riferimento ad uno dei temi in relazione al quale più direttamente può esplicarsi l'azione pianificatoria della Provincia.

L'adempimento a tale previsione del Ppr può, infatti, essere ricondotta alla competenza a dettare, con il Pup – Ptc, la “normativa di coordinamento” con riferimento al territorio agricolo ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. a) della l.r. n. 45 del 1989.

### *3.3.5. Tutela delle acque e sistemazione idraulica dei sistemi fluviali*

Alcuni degli indirizzi contenuti nelle Nta del Ppr e rivolti alla pianificazione locale e settoriale riguardano “l'attività ordinaria di gestione e manutenzione idraulica” (cfr. art. 24, co. 1, lett. a), n. 7) e la “gestione e manutenzione dei sistemi fluviali, delle formazioni riparie e delle fasce latitanti”. Lo stesso articolo 106 del Ppr, poi, prevede espressamente che il Pup – Ptc contenga una specifica disciplina volta alla difesa del suolo e alla sicurezza degli insediamenti, determinando, con particolare riferimento al rischio geologico, idraulico e idrogeologico e alla salvaguardia delle risorse del territorio, le condizioni di fragilità ambientale.

Il capo III della l.r. n. 9 del 2006. L'art. 60 prevede che alla Regione siano riservate le funzioni di: “d) progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di opere idrauliche classificate o classificabili di seconda categoria; e) predisposizione, approvazione ed aggiornamenti del piano di bacino o dei piani stralcio di bacino, nelle more dell'approvazione della legge di riordino della materia; f) rilascio di concessioni di derivazione di acque superficiali e di acque sotterranee, queste ultime per portate superiori o uguali a 10 litri al secondo”; mentre l'art. 61, comma 1, lett. c) conferisce alla Provincia il compito di provvedere a: “progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione, in conformità al piano di bacino, o ai piani stralcio, e/o agli altri atti della pianificazione e programmazione regionale di: 1) opere idrauliche di terza e quarta categoria, ad esclusione di quelle di competenza dei consorzi di bonifica, anche in difetto di classificazione; 2) interventi di difesa del suolo e di prevenzione del rischio di frana e/o idrogeologico, ivi compresa la pulizia e la manutenzione dei corsi d'acqua naturali o inalveati ricadenti nel territorio provinciale, ad esclusione di quelli di cui al comma 3”.

Sia gli interventi di difesa del suolo, sia le misure di gestione e manutenzione ordinaria dei corpi fluviali, in particolare, possono costituire una parte della pianificazione urbanistico-territoriale provinciale in virtù della disposizione appena citata.

Per quanto riguarda la disciplina di settore, la legge regionale n. 19 del 2006, recante “Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici”, stabilisce le modalità e la titolarità dell'esercizio delle funzioni di pianificazione del bacino idrografico di

competenza della Regione che costituisce il distretto idrografico della Sardegna, ai sensi della lettera g) del comma 1 dell'articolo 64 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

La l.r. n. 19 del 2006, inoltre, per quanto qui di più prossimo interesse, disciplina "funzioni e compiti primari per il conseguimento dell'equilibrio idrogeologico del suolo, promuovendo: a) la prevenzione del rischio idraulico e di frana garantendo, prioritariamente, la sicurezza delle popolazioni e delle infrastrutture; b) la difesa e la regolazione dei corsi d'acqua, delle aree limitrofe, delle zone umide e lacustri; c) la difesa e il consolidamento dei versanti delle aree instabili e dei litorali; d) la realizzazione, la manutenzione e la gestione delle infrastrutture idrauliche e degli impianti" (cfr. art. 1, co. 3).

La pianificazione di bacino (di competenza dell'Autorità di bacino regionale istituita dall'art. 5 della l.r. n. 19 del 2006) è di fondamentale rilevanza per quanto riguarda la gestione e la manutenzione ordinaria dei corpi fluviali e, in quanto pianificazione settoriale, è destinata ad accogliere gli indirizzi e le considerazioni di natura paesaggistica contenuti nel Ppr. Analogamente è da ritenersi per la programmazione di competenza provinciale relativa alla difesa del suolo ed alla gestione delle risorse idriche di cui all'art. 61 della l.r. n. 9 del 2006.

A tale riguardo il d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che il piano di bacino distrettuale ha "valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato", e che, in particolare, tale piano deve contenere "il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli, relativi al distretto, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Con d.g.r. n. 54/33 del 30/12/2004, la regione Sardegna ha approvato il Piano per l'Assetto Idrogeologico – piano stralcio del piano di bacino (Pai), il quale offre una prima analisi del dissesto idrogeologico in Sardegna, individuando in linea generale le opere di mitigazione del rischio da realizzare ed azioni di prevenzione finalizzate ad evitare il formarsi di nuove situazioni di rischio.

In estrema sintesi, le finalità del Pai si articolano con riferimento alle caratteristiche delle diverse aree individuate e disciplinate e, in particolare, con riferimento alle tipologie ed alle gradazioni del rischio rilevate. L'art. 1, comma 3 delle Nta fornisce, comunque, un elenco delle finalità perseguite dal Pai in tutte le "aree di pericolosità idraulica e di pericolosità da frana". Il Piano regionale, si prefigge, in particolare, di:

- a) garantire nel territorio della Regione Sardegna adeguati livelli di sicurezza di fronte al verificarsi di eventi idrogeologici e tutelare quindi le attività umane, i beni economici ed il patrimonio ambientale e culturale esposti a potenziali danni;
- b) rendere armonico l'inserimento del Pai nel quadro della legislazione, della programmazione e della pianificazione della Regione Sardegna attraverso opportune previsioni di coordinamento;
- c) offrire alla pianificazione regionale di protezione civile le informazioni necessarie sulle condizioni di rischio esistenti;
- d) creare la base informativa indispensabile per le politiche e le iniziative regionali in materia di delocalizzazioni e di verifiche tecniche da condurre sul rischio specifico esistente a carico di infrastrutture, impianti o insediamenti".

Nel perseguimento di tali obiettivi, le norme del Pai individuano e delimitano le aree con pericolosità idraulica e con pericolosità da frana molto elevata, elevata, media e

moderata; rilevano gli insediamenti, i beni, gli interessi e le attività vulnerabili nelle aree pericolose allo scopo di valutarne le specifiche condizioni di rischio; individuano e delimitano le aree a rischio idraulico e a rischio da frana molto elevato, elevato, medio e moderato.

A fronte di tali contenuti definitivi e conoscitivi, il Pai provvede, quindi, ad emanare apposite disposizioni, opere non strutturali e misure, programmi di manutenzione e monitoraggio. Tutti questi strumenti sono volti a prevenire le situazioni di rischio e mitigare quelle già rilevate.

Quanto agli obblighi di adeguamento dei piani territoriali, tanto comunali quanto provinciali, l'art. 4, comma 5 delle Nta del Pai stabilisce che "i Comuni e le altre Amministrazioni interessate nel termine di 90 giorni dalla data di pubblicazione sul BURAS del provvedimento di cui al comma 2 provvedono a riportare alla scala grafica della strumentazione urbanistica vigente i perimetri delle a rischio R4, R3, R2 e delle aree pericolose H4, H3, H2 e ad adeguare contestualmente le norme dello strumento urbanistico", al successivo comma 6, si precisa che "in sede di redazione e/o di adeguamento dei Puc e degli altri strumenti urbanistici, le Amministrazioni interessate introducono nelle norme dello strumento urbanistico le limitazioni d'uso prescritte dal Pai per gli ambiti a pericolosità idraulica o da frana ed effettuano la verifica della programmazione urbanistica con le condizioni di dissesto idrogeologico presenti o potenziali evidenziati dal Pai". Altre disposizioni sono più specificamente rivolte ai Comuni, mentre il comma 7 dell'art. 8 coinvolge direttamente le competenze pianificatore dell'Ente provinciale, il quale viene chiamato a approvare "norme di relazione e di compatibilità tra le aree di pericolosità idrogeologica perimetrata dal Pai, le scelte generali di assetto del territorio e le condizioni di vulnerabilità valutate con riferimento agli elementi insediativi, territoriali, ambientali e culturali, alle infrastrutture, agli impianti tecnologici, energetici e produttivi esistenti o programmati al fine di: a) incrementare i livelli di prevenzione stabiliti dal Pai; b) specificare localmente a scala di dettaglio le presenti norme".

### *3.3.6. Viabilità e circolazione veicolare*

Diverse disposizioni delle Nta del Ppr coinvolgono competenze relative alla regolamentazione ed alla programmazione della viabilità e della circolazione veicolare. Si intende far riferimento, in particolare agli indirizzi ed alle prescrizioni rivolte, oltre che alla pianificazione locale, anche alla pianificazione settoriale e che prevedono la disciplina della "circolazione veicolare" (cfr. art. 24, co. 1, lett. a), n. 4) e della programmazione in materia di viabilità e di infrastrutture, disponendo il divieto "nelle zone umide costiere (...) [di] apertura di nuove strade al di sopra dei 900 metri" (cfr. art. 24, co. 1, lett. a), n. 7).

Tali funzioni sono contemplate dagli artt. 64 e 65 della l.r. n. 9 del 2006, la quale, in particolare, attribuisce alla Regione "le funzioni e i compiti relativi alla pianificazione, alla programmazione e al coordinamento delle opere di viabilità ex ANAS non rientranti nella rete stradale nazionale", nonché, "a) pianificazione, programmazione e coordinamento della rete stradale regionale, ossia della viabilità non compresa nella rete stradale nazionale; b) classificazione e declassificazione delle strade di interesse provinciale e pareri relativi alla classificazione ed alla declassificazione delle strade statali; c) definizione dei criteri, delle direttive e delle prescrizioni per progettazione, manutenzione, gestione e sicurezza della rete viaria regionale".

L'art. 65, poi, provvede ad individuare le funzioni attribuite alle Province ed ai Comuni in materia, stabilendo che "sono [...] attribuiti alle Province le funzioni e i compiti in

materia di: a) progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione della rete stradale regionale con esclusione della viabilità di interesse comunale; la Regione promuove accordi di programma nel caso di strade interprovinciali o di rilevante importanza, al fine di assicurare omogeneità alle caratteristiche funzionali delle strade; b) rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada sulla base della rispettiva competenza territoriale” ed ai Comuni “le funzioni e i compiti in materia di progettazione, costruzione, manutenzione e gestione della rete stradale di rilievo comunale”.

Per quanto concerne, poi, la materia della circolazione veicolare, la legislazione statale prevede appositi strumenti di pianificazione settoriale con conferimento diretto agli enti locali di funzioni di pianificazione.

L’art. 36 del “Nuovo codice della strada” (d.lgs. n. 285 del 1992, e successive modifiche ed integrazioni) prevede, infatti, che i Comuni, con popolazione residente superiore a trentamila abitanti e quelli con una registrazione di presenze turistiche o periodiche particolari, adottino il piano urbano del traffico. A tal fine, la Regione avrebbe dovuto predisporre un elenco dei Comuni interessati da tale obbligo. Per quanto riguarda le Province, l’art. 36, co. 3, stabilisce, poi, che le stesse adottino piani del traffico per la viabilità extraurbana, d’intesa con gli altri enti proprietari delle strade interessate.

Secondo quanto previsto dalla disposizione citata, tali piani sono finalizzati ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi.

La Regione Sardegna ha approvato, in attuazione della disciplina di cui sopra, la l.r. n. 21 del 2005, recante “Disciplina e organizzazione del trasporto pubblico locale in Sardegna”, la quale, agli artt. 8, 9 e 10, stabilisce le competenze programmatore della Regione, delle Province e dei Comuni, disponendo che la Regione provvede, in particolare, a “a) la redazione ed approvazione del Piano regionale dei trasporti; b) la redazione ed approvazione dei programmi triennali regionali di trasporto pubblico locale, previa intesa con le autonomie locali conseguita ai sensi del comma 3 dell’articolo 15”.

Le Province, ai sensi dell’art. 9, invece, sono competenti a dare attuazione agli indirizzi regionali attraverso “a) la predisposizione e l’attuazione dei piani provinciali di trasporto pubblico locale; b) l’espletamento delle procedure di gara per l’affidamento dei servizi minimi ed aggiuntivi in riferimento ai bacini di mobilità ed alle unità di rete di livello provinciale (...)”.

I Comuni, infine, se ed in quanto rientranti nelle categorie soggette all’applicazione dell’art. 36 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della strada), e quelli associati che costituiscano un ambito adeguato ai sensi dell’articolo 4 della legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, in materia di trasporto pubblico locale, sono competenti ad adottare il Piano urbano del traffico.

### 3.3.7. *Energia*

L’art. 26, co. 2, lett. c), prevede, nelle aree boschive rientranti nella categoria delle “Aree seminaturali”, il divieto di “interventi infrastrutturali (viabilità, elettrodotti, infrastrutture idrauliche, ecc.) che comportino alterazioni permanenti alla copertura forestale, rischi di incendio o di inquinamento, con le sole eccezioni degli interventi necessari per la gestione forestale e la difesa del suolo”; il co. 4 dello stesso articolo,

poi, vieta, nelle zone umide costiere e nelle aree con significativa presenza di *habitat* e di specie di interesse conservazionistico europeo, “a) gli interventi infrastrutturali energetici, in una fascia contigua di 1000 metri, che comportino un rilevante impatto negativo nella percezione del paesaggio ed elevati rischi di collisione e di elettrocuzione per l’avifauna protetta dalla normativa Comunitaria e regionale (l.r. n. 23/1998); b) impianti eolici”. Ancora, l’art. 30 delle Nta, con riferimento alle aree ad utilizzazione agro-forestale, prescrive alla pianificazione locale e settoriale di prevedere misure di riduzione delle emissioni dannose e la dipendenza energetica.

La pianificazione settoriale che si presenta come sede naturale di recepimento di tali indirizzi e prescrizioni è quella prevista dalla normativa statale e regionale in materia di produzione trasporto e distribuzione dell’energia, ovvero, il Piano energetico ambientale regionale (PEARS), che la Regione Sardegna ha adottato con del.g.r. n. 34/13 del 2006 e che, attualmente, risulta in fase di completamento per la relativa procedura di Valutazione ambientale strategica. Il PEARS, in quanto piano di settore, ha dichiarato di recepire gli indirizzi del Ppr, perseguendo – attraverso la programmazione degli interventi e le azioni del Sistema energetico regionale in modo da minimizzare l’alterazione ambientale ed attraverso la previsione della localizzazione di tutti gli impianti di conversione di energia in siti compresi preferibilmente in aree industriali esistenti e comunque in coerenza con il piano paesaggistico regionale – la tutela dell’ambiente come uno dei propri obiettivi primari (cfr. p. 4 del PEARS, § 1.2 “Principi e obiettivi del PEARS”).

La pianificazione locale dovrà, quindi, attenersi, nell’esercizio delle proprie funzioni, agli indirizzi del PEARS e del Ppr. Le funzioni amministrative conferite alla Provincia e ai Comuni sono quelle di cui all’art. 21 della l.r. n. 9 del 2006 e, limitatamente a quanto qui di più prossimo interesse per quanto riguarda la Provincia, le funzioni di “a) redazione, adozione e attuazione dei piani di intervento per la promozione di fonti rinnovabili, del risparmio energetico e dell’uso razionale dell’energia; b) rilascio, nel rispetto della programmazione regionale, di provvedimenti autorizzativi per l’installazione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza di targa uguale o inferiore a 300 MW termici; [...] d) adozione degli atti riguardanti reti di interesse locale di oleodotti, gasdotti e stoccaggio di energia, escluso quello di metano in giacimento; e) individuazione di aree finalizzate alla realizzazione di impianti e reti di teleriscaldamento; f) provvedimenti che interessano una sola Provincia relativi a: 1) gruppi elettrogeni; 2) realizzazione di linee elettriche con tensione uguale o inferiore a 150 kilovolt; 3) installazione ed esercizio di impianti e depositi di oli minerali e relativi oleodotti di interesse locale; 4) installazione ed esercizio di impianti e depositi di riempimento e travaso o depositi di gas combustibili ...”.

Per quanto riguarda la tutela del paesaggio, in particolare, la Provincia dovrà inserire nel Piano urbanistico la regolamentazione della localizzazione degli impianti e delle linee di trasmissione dell’energia specificate nell’art. 21 della l.r. n. 9 del 2006, in conformità con quanto prescritto dal Ppr e dagli altri atti di pianificazione rilevanti, quali il PEARS e le linee guida regionali in tema di realizzazione di impianti industriali di energia da fonte eolica di cui alla del.g.r. n. 22/32 del 2003.

Con riferimento alle funzioni attribuite ai Comuni, l’art. 21 della l.r. n. 9 del 2006, dispone che “ai Comuni sono riservati i seguenti compiti e funzioni, da esercitare in conformità con gli indirizzi della programmazione regionale in campo energetico: [...] c) per i Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, adozione del



piano per le fonti rinnovabili nell'ambito del Piano urbanistico comunale, ai sensi del comma 5 dell'articolo 5 della legge n. 10 del 1991”.

### 3.3.8. *Turismo*

Le norme del Ppr relative agli insediamenti turistici rivolgono i propri indirizzi alla pianificazione urbanistica comunale. In virtù della specificità della materia, pare opportuno effettuare una ricognizione delle norme che delimitano le competenze comunali e che disciplinano le attività di pianificazione settoriale.

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la materia del turismo è divenuta di competenza legislativa residuale regionale per le Regioni ordinarie e, quindi, in virtù della clausola di adeguamento automatico contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, anche per quelle ad autonomia speciale, dal momento che, come ha fin qui ricostruito la Corte costituzionale, la potestà legislativa residuale deve essere considerata più favorevole per la Regione rispetto a tutte le tipologie di competenza legislativa previste negli Statuti speciali (cfr., per tutte, Corte cost. n. 274 del 2003). Tale ricostruzione, sul versante della ripartizione delle competenze amministrative, ha come conseguenza l'applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. sia nei rapporti tra Regione e Stato (Corte cost. n. 236 del 2004) sia nei rapporti tra Regione ed enti territoriali minori (Corte cost. n. 370 del 2006).

Prima di tale riforma, al livello statale, era stata emanata la l. n. 135 del 2001 contenente la disciplina generale della materia turistica, cui si era adeguata anche la Regione Sardegna, attraverso l'adozione di diverse deliberazioni di Giunta regionale per l'istituzione dei sistemi turistici locali e per il loro funzionamento e finanziamento. In particolare, sono stati riconosciuti e finanziati otto Sistemi Turistici Locali (STL): Karalis, Medio Campidano, Sulcis Iglesiente, Eleonora d'Arborea, Ogliastro, Nuorese, Sardegna Nord Ovest e Gallura Costa Smeralda.

La l.r. n. 9 del 2006, provvede a ripartire le funzioni amministrative in materia stabilendo che “spettano alla Regione le funzioni in materia di: a) definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo dell'industria turistica; b) definizione degli indirizzi generali delle politiche in materia di turismo, attraverso l'adozione e l'attuazione di piani, programmi e atti di indirizzo e di coordinamento; [...]” (cfr. art. 30).

Ai Comuni sono, invece, attribuite le funzioni di “a) la vigilanza sul corretto esercizio delle attività professionali e non professionali di interesse turistico; b) il rilascio e la revoca delle autorizzazioni in materia di apertura, trasferimento e chiusura degli esercizi ricettivi; c) l'applicazione, ferme restando le attribuzioni degli organi giudiziari, delle sanzioni amministrative relative all'esercizio abusivo delle attività professionali di interesse turistico, comprese le sanzioni previste dall'articolo 11 della legge regionale 15 luglio 1988, n. 26; d) lo svolgimento dell'attività di informazione, accoglienza ed assistenza turistica, nonché di promozione locale” (art. 30, co. 3).

Come però deriva dalla competenza generale del Comune in materia di pianificazione del proprio territorio di competenza, anche la localizzazione delle strutture ricettive e turistiche in generale appartiene alla sfera delle attribuzioni comunali.

Il Ppr stabilisce, in particolare, che la pianificazione urbanistica comunale debba essere orientata, tanto dagli indirizzi del Ppr stesso, quanto da quelli contenuti nel Piano per il turismo sostenibile la cui approvazione era prevista, al pari di quella del Ppr dalla deliberazione n. 33/27 del 2004.

Con del.g.r. n. 19/1 del 2007 è stato approvato il Piano regionale di sviluppo del turismo sostenibile, finalizzato all'incremento della competitività di lungo periodo del sistema turistico sardo.

### 3.3.9. *Attività produttive*

Gli artt. 91 e ss. delle Nta del Ppr disciplinano gli insediamenti produttivi, distinguendo tra "insediamenti produttivi a carattere industriale, artigianale e commerciale", "grande distribuzione commerciale" e "attività estrattive".

La l.r. n. 9 del 2006 distingue tra le attività produttive, l'artigianato e l'industria e ripartisce tra Regioni ed enti locali le relative funzioni.

Nel settore artigianale, così come definito dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 112 del 1998, comprese le funzioni amministrative conferite ai sensi degli articoli 14, 48 e 49 dello stesso decreto, spettano alla Regione, ai sensi dell'art. 14, le funzioni di "a) programmazione, indirizzo e coordinamento in materia di artigianato in conformità a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 3; b) disciplina degli organi di rappresentanza e di autotutela dell'artigianato, nonché delle modalità di tenuta dell'albo delle imprese artigiane; c) promozione della ricerca applicata e dell'innovazione per il trasferimento delle conoscenze tecnologiche nel settore artigiano; d) tutela dei prodotti tipici sardi, anche avvalendosi della collaborazione di idonei istituti tecnici", inoltre, il comma 2 dell'art. 13 prevede che "la Regione subentra alle amministrazioni statali nelle convenzioni previste dal comma 1 dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 112 del 1998 e provvede all'eventuale revisione delle stesse".

L'art. 15, poi, assegna alle Province le funzioni di "ai sensi dell'articolo 75, le funzioni in materia di formazione per gli imprenditori artigiani", mentre i Comuni "singoli o associati, possono promuovere l'innovazione di prodotto, di processo e di commercializzazione relativa alle attività artigiane". La legge citata non dice, quindi, in materia di localizzazione delle aree a vocazione artigianale. Pertanto, restano valide le competenze in materia di pianificazione urbanistica previste dalla l.r. n. 45 del 1989, la quale, all'art. 16, prevede tra i contenuti della pianificazione urbanistica provinciale l'individuazione di "specifiche normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei: [...] per l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale" ed all'art. 17 attribuisce ai Comuni il compito di prevedere nel piano urbanistico di propria spettanza "le attività produttive insediate nel territorio comunale con la relativa dotazione di servizi".

Per quanto riguarda le funzioni amministrative in materia di industria, così come definita dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1998, comprese quelle conferite ai sensi degli articoli 48 e 49 dello stesso decreto, l'art. 18 della l.r. n. 9 del 2006 attribuisce alla Regione "tutti i compiti e le funzioni in materia di industria non riservati allo Stato ovvero non spettanti agli enti locali o alle CCIAA, compresa l'erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, all'industria, compresi quelli per le piccole e medie imprese".

L'art. 19 prevede che "spettano alle Province le funzioni di programmazione e di pianificazione per gli ambiti sovracomunali in materia di aree industriali".

Ai Comuni sono attribuite le "funzioni amministrative relative: a) alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e alla rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o

autorizzazioni edilizie, nonché le funzioni relative alle attività economiche produttive di beni e servizi”. Le rilevanti funzioni in materia di localizzazione delle aree industriali attribuite alla Provincia per gli ambiti sovracomunali ed ai Comuni per i singoli impianti produttivi, devono essere esercitate nel rispetto del piano paesaggistico regionale e, nello specifico, degli indirizzi e delle prescrizioni di cui all’art. 93 delle Nta, sia con riferimento alle aree industriali sia con riferimento alle aree dedicate allo sviluppo delle attività di carattere artigianale o commerciale.

Nessuna specifica previsione è dedicata alla competenza in materia di localizzazione della grande distribuzione commerciale. Si dovrà, quindi, caso per caso determinare se tali interventi riguardino o meno ambiti sovracomunali.

Per quanto riguarda, infine, le attività estrattive, gli indirizzi di cui all’art. 98 sono rivolti, genericamente, alle autorità competenti.

In proposito la l.r. n. 9 del 2006, agli artt. 22 e ss., disciplina le attività in materia di miniere e risorse geotermiche, attribuendo alla Regione “le funzioni e i compiti amministrativi non spettanti agli enti locali, compresa l’erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, nonché la concessione ed erogazione degli ausili finanziari che le leggi dello Stato prevedono a favore dei titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazione di sostanze minerali e di risorse geotermiche”, e, ai sensi del comma 4 dell’articolo 1, “le funzioni e i compiti amministrativi in materia di: a) programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo delle attività connesse alla ricerca e allo sfruttamento delle risorse di cave e miniere; b) concessione ed erogazione di ausili finanziari disposti ai sensi della legge regionale 29 novembre 2002, n. 22 (Disposizioni in materia di agevolazioni alle imprese); c) rilascio delle autorizzazioni d’indagine, dei permessi di ricerca e delle concessioni minerarie; rilascio dei permessi di ricerca e delle autorizzazioni per attività di cava; d) controllo della rispondenza dei lavori estrattivi al progetto approvato ed in particolare alle prescrizioni di natura tecnico-mineraria; e) svolgimento dei compiti di polizia mineraria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, al decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624 e al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626”

Alla Provincia sono, invece, riservate le funzioni “di controllo, per le sole attività estrattive a cielo aperto e fatte salve le competenze dei Comuni, della rispondenza dei lavori di riabilitazione ambientale al progetto approvato e i relativi poteri sanzionatori”. Ai sensi del comma 4 dell’articolo 1, sono attribuiti ai Comuni i seguenti compiti e funzioni: “a) controlli sulle attività abusive sia di miniera che di cava e relativi poteri sanzionatori; b) espressione dell’intesa di cui all’articolo 8 della legge regionale 9 agosto 2002, n. 15, come modificato dal comma 30 dell’articolo 6 della legge regionale 22 dicembre 2003, n. 13, in tema di compatibilità dell’attività estrattiva con la pianificazione urbanistica comunale”.

Di maggiore rilevanza risulta, tuttavia, la normativa di settore di cui alla l.r. n. 30 del 1989, recante “disciplina delle attività di cava”, che ha istituito il “catasto regionale dei giacimenti di minerali” comprendente: “a) il numero e la localizzazione delle cave in attività e di quelle inattive; b) il tipo e la qualità presunta dei materiali esistenti per ogni cava; c) gli assegnatari delle autorizzazioni e delle concessioni alla coltivazione, i titolari di eventuali sub-concessioni ed i soggetti che, al momento della ricognizione, gestiscono attività estrattive; d) nuovi giacimenti che, per le caratteristiche di qualità e quantità dei materiali, siano suscettibili di attività estrattive; e) ogni altra informazione utile alla completezza del catasto stesso”. Tale legge regionale prevede, poi, la

redazione da parte della Regione di un “piano regionale delle attività estrattive” che, tra le altre cose, deve individuare le aree da destinare ad attività estrattiva. Con riferimento a tale piano regionale, poi, è previsto che i Comuni interessati adeguino ad esso i propri strumenti urbanistici indicando nello stesso, oltre alle aree destinate alle attività estrattive di cava, anche le infrastrutture e le zone di rispetto a servizio delle attività industriali connesse.

In materia di attività estrattive, quindi, risulta che le competenze e le funzioni programmatore di maggiore rilevanza siano attribuite alla Regione, la quale, pertanto, è il soggetto chiamato all’adeguamento del piano settoriale rispetto agli indirizzi del Ppr richiamati.

### 3.3.10. *Infrastrutture*

Per quanto riguarda il sistema delle infrastrutture cui fanno riferimento gli articoli 102, 103 e 104 delle Nta del Ppr, si rende opportuno affrontare le singole tipologie di infrastrutture richiamate separatamente.

1) Rifiuti: competenze in materia di ciclo dei rifiuti e di servizio di raccolta dei rifiuti urbani

L’art. 102 del Ppr richiama il ciclo dei rifiuti in tema di infrastrutture, intendendo con tale locuzione le funzioni in materia di localizzazione delle discariche e degli impianti di trattamento e di incenerimento dei rifiuti. Con riferimento a tale categoria di infrastrutture, poi, il comma 6 dell’art. 103 prescrive che “la realizzazione e l’ampliamento di discariche e impianti connessi al ciclo dei rifiuti è subordinata alla presentazione di progetti corredati da: 1. Piani di sostenibilità delle attività e di mitigazione degli impatti durante l’esercizio; 2. Piani di riqualificazione correlati al programma di durata dell’attività; 3. Idonea garanzia fidejussoria commisurata al costo del programma di recupero ambientale per le discariche e all’entità del rischio ambientale per gli impianti”. L’art. 104, infine, prevede indirizzi rivolti alla pianificazione di settore.

In materia di rifiuti non può non essere considerata l’incidenza della normativa statale di derivazione comunitaria e contenuta nella parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

Come è noto, è prevista la redazione da parte delle Regioni di un piano regionale di gestione dei rifiuti che, tra le altre cose, deve stabilire i “criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all’articolo 195, comma 1, lettera p)”.

La Regione Sardegna ha provveduto ad adottare tale piano, ovvero la sezione riguardante i rifiuti urbani, con del.g.r. n. 51/15 del 2006.

L’art. 59 della l.r. n. 9 del 2006 stabilisce, poi, che “sono attribuiti alle Province le funzioni e i compiti amministrativi indicati nell’articolo 197 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche ed integrazioni, nonché le funzioni in materia di accertamento, contenzioso amministrativo e tributario in attuazione dei commi dal 24 al 41 dell’articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). 2. La Provincia concorre alla predisposizione dei piani regionali di gestione e smaltimento dei rifiuti. 3. Quando gli ambiti territoriali ottimali coincidono con il territorio provinciale, la Provincia assicura la gestione unitaria dei rifiuti urbani e, sentiti i Comuni interessati, predispone i relativi

piani di gestione. 4. Spettano inoltre alle Province i seguenti compiti e funzioni: a) approvazione dei progetti e autorizzazione alla realizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti pericolosi e non; b) autorizzazione all'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti pericolosi e non; c) individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, sulla base dei criteri definiti dalla Regione; d) autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di ricerca e sperimentazione; e) redazione degli elenchi dei siti inquinati che si estendono sul territorio di più Comuni; f) individuazione di azioni di promozione e di incentivazione delle attività di riutilizzo e recupero dei rifiuti, nell'ambito di propria competenza. 5. Ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, sono altresì attribuiti alle Province i seguenti compiti e funzioni: a) rilascio delle autorizzazioni per il trasporto, il recupero e lo smaltimento degli oli esausti; b) rilascio delle autorizzazioni per lo smaltimento dei fanghi in agricoltura; c) attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti. 6. Sono attribuiti ai Comuni le funzioni e i compiti amministrativi indicati nell'articolo 198 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modifiche ed integrazioni, nonché l'approvazione dei progetti di bonifica ricadenti nel territorio di competenza, sentita la conferenza dei servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni. 7. Spetta, altresì, ai Comuni l'individuazione di azioni di promozione e di incentivazione delle attività di riutilizzo e recupero dei rifiuti, nell'ambito di propria competenza".

Per quanto attiene, invece, all'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, occorre fare riferimento all'art. 65 delle Nta, che esplicita gli indirizzi del Ppr in merito all'edificato urbano stabilendo che "la disciplina delle modalità di raccolta dei rifiuti deve essere orientata a favorire l'efficienza del servizio e il recupero e riciclaggio anche attraverso la promozione dei sistemi di raccolta porta a porta, atti a ridurre l'impatto visivo e olfattivo dei contenitori stradali, limitandone l'utilizzo esclusivamente nelle zone appositamente attrezzate ed evitandone l'utilizzo nei centri storici".

Ai sensi dell'art. 59 della l.r. n. 9 del 2006 e dell'art. 198 del d.lgs. n. 152 del 2006, "i Comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare: a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani; b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani; c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi; d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f); e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare; f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento; g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d)".

## 2) Viabilità e trasporti

L'art. 102 delle Nta afferma che il sistema delle infrastrutture cui si riferiscono gli indirizzi e le prescrizioni del Ppr contenuti negli artt. 103 e 104 comprende "i nodi dei trasporti (porti, aeroporti e stazioni ferroviarie) [e] la rete della viabilità (strade e ferrovie)".

Le prescrizioni di cui al successivo art. 103 chiamano in causa le funzioni di programmazione della realizzazione di nuove infrastrutture e di ampliamenti di quelle esistenti. Gli indirizzi di cui all'art. 104 si rivolgono alla pianificazione di settore.

Le funzioni in materia di programmazione di infrastrutture per la viabilità sono disciplinate dagli artt. 64 e ss. della l.r. n. 9 del 2006, che attribuisce alla Regione "le funzioni e i compiti relativi alla pianificazione, alla programmazione e al coordinamento delle opere di viabilità ex ANAS non rientranti nella rete stradale nazionale, - nonché - ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, [...] alla Regione i seguenti compiti e funzioni: a) pianificazione, programmazione e coordinamento della rete stradale regionale, ossia della viabilità non compresa nella rete stradale nazionale; b) classificazione e declassificazione delle strade di interesse provinciale e pareri relativi alla classificazione ed alla declassificazione delle strade statali; c) definizione dei criteri, delle direttive e delle prescrizioni per progettazione, manutenzione, gestione e sicurezza della rete viaria regionale". Alle Province sono, invece, attribuite "le funzioni e i compiti relativi alla progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle opere di viabilità ex ANAS non rientranti nella rete stradale nazionale. È altresì trasferita al demanio della Provincia competente per territorio la suindicata viabilità ex ANAS- nonché - ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 [...] le funzioni e i compiti in materia di: a) progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione della rete stradale regionale con esclusione della viabilità di interesse comunale; la Regione promuove accordi di programma nel caso di strade interprovinciali o di rilevante importanza, al fine di assicurare omogeneità alle caratteristiche funzionali delle strade; b) rilascio delle autorizzazioni per le competizioni sportive su strada sulla base della rispettiva competenza territoriale".

Ai Comuni, infine, spettano "le funzioni e i compiti in materia di progettazione, costruzione, manutenzione e gestione della rete stradale di rilievo comunale".

In tema di trasporti e nodi della rete dei trasporti, l'art. 66 della l.r. n. 9 del 2006 attribuisce alla Regione la disciplina della navigazione interna; il rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale; la programmazione degli interporti e delle intermodalità con esclusione del rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse nazionale; la programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione delle opere concernenti porti o specifiche aree portuali così come definiti dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) relativamente alle competenze esercitate ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, e del decreto del Presidente della Repubblica n. 348 del 1979; pianificazione e programmazione degli aeroporti di interesse regionale.

Sono attribuiti, invece, alle Province "le funzioni amministrative di interesse provinciale in materia di trasporti e le funzioni ed i compiti di gestione dei servizi di trasporto con qualsiasi mezzo effettuati, quando istituiscono stabili collegamenti tra due o più Comuni di una stessa Provincia non in continuità urbana, di uno o più Comuni con il relativo capoluogo di Provincia e quando collegano il territorio di una Provincia con aree periferiche di un'altra Provincia limitrofa. Sono altresì attribuiti alle

Province le funzioni ed i compiti relativi all'attività di progettazione, realizzazione e gestione degli aeroporti di cui alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 67".

La legge regionale n. 21 del 2005, recante "disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale", stabilisce che la Regione adotti un Piano regionale dei trasporti e rediga e approvi i programmi triennali regionali di trasporto pubblico locale, previa intesa con le autonomie locali conseguita ai sensi del comma 3 dell'articolo 15. compete, inoltre alla regione la programmazione dei servizi ferroviari ed automobilistici ancora in gestione commissariale governativa al momento della data di entrata in vigore della presente legge, dei servizi ferroviari di competenza di Ferrovie dello Stato S.p.A. e la stipula, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un accordo di programma per definire i finanziamenti diretti al loro risanamento economico e all'ammodernamento tecnico. Alle Province è invece affidato il compito di predisporre ed attuare i piani provinciali di trasporto pubblico locale.

### 3.3.11. *La prevenzione dell'inquinamento atmosferico*

La Regione ha approvato, con d.g.r. n. 55/6 del 2005, il Piano di prevenzione, conservazione e risanamento della qualità dell'aria ambiente in Sardegna, di cui all'allora vigente decreto legislativo n. 351/1999.

Il piano contiene due allegati:

- a) "Valutazione della qualità dell'aria e zonizzazione";
- b) "Individuazione delle possibili misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi di cui al D.Lgs. n. 351/1999";

È da tener presente, inoltre, che l'art. 53 della l.r. n. 9 del 2006 ha attribuito numerose ed importanti funzioni alle Province in materia di inquinamento atmosferico, alcune delle quali, anche di carattere pianificatorio e programmatico, nonché di monitoraggio. Di particolare rilevanza appare la previsione di cui all'art. 53, comma 1, lettera b) secondo la quale la Provincia dovrà predisporre "dei piani stralcio secondo gli obiettivi e i criteri generali fissati dal Piano regionale di tutela e risanamento della qualità dell'aria, finalizzati alla riduzione dell'inquinamento atmosferico" e la successiva lettera c) che le attribuisce il compito di elaborare "sentiti i comuni interessati, dei piani di intervento operativo nei casi di emergenza, qualora si manifestino episodi acuti di inquinamento atmosferico, prevedendo tutti gli interventi strutturali e le eventuali misure urgenti che si rendano necessari per il ripristino delle condizioni ambientali".

Tali funzioni, tuttavia, richiedono l'impiego di particolari competenze tecniche e la piena operatività, a tal fine, anche dell'ARPAS – la cui istituzione è relativamente recente – di talchè, il Piano urbanistico provinciale non pare lo strumento più adatto a contenere anche la pianificazione di competenza provinciale in materia di inquinamento atmosferico. Tanto più che, essendo necessario un coordinamento con le autorità comunali, l'elaborazione di tali strumenti programmatici settoriali potrà essere più proficuamente condotta attraverso l'attivazione di appositi tavoli concertativi, per cui, l'attuazione del presente Piano può costituire una valida occasione.

### 3.3.12. *La prevenzione dell'inquinamento acustico*

In materia di inquinamento acustico, la Regione ha emanato, con la d.g.r. n. 30/9 del 2005, i "Criteri e linee-guida sull'inquinamento acustico, come previsto dall'articolo 4

della legge 26 ottobre 1995, n. 447. Tali criteri e linee guida, sono destinati a ricevere attuazione da parte dei Comuni nell'ambito della pianificazione urbanistica di loro competenza. La Provincia a tale proposito, potrà, in fase di attuazione del presente Piano e nell'ambito di appositi procedimenti di campo, dettagliare le linee guida regionali promuovendone, attraverso il proprio ruolo di coordinamento, l'attuazione da parte dei Comuni.

La Provincia, inoltre, in materia di inquinamento acustico, è titolare di penetranti poteri di controllo e vigilanza attribuitile dall'articolo 57 della l.r. n. 9 del 2006, tra i quali spicca, per l'appunto, la funzione di "formulazione di osservazioni nonché l'espressione di apposito parere sui progetti di classificazione acustica dei territori comunali" (lettera b) e quella di "vigilanza sull'attuazione, da parte dei comuni, della classificazione del territorio comunale in zone acustiche" (lettera c), nonché quella di "valutazione dei piani comunali di risanamento acustico con la formulazione di proposte operative alla Regione al fine della predisposizione e definizione da parte di quest'ultima del Piano regionale triennale di intervento", oltre alle successive di cui alla lettera e), f) e g) del medesimo articolo e, soprattutto, "i poteri sostitutivi in caso di inerzia dei comuni ovvero di conflitto fra gli stessi" (lettera h).

Tali funzioni, prevedono, però, un ruolo della Provincia successivo all'esercizio da parte dei Comuni della propria funzione pianificatoria e, solo eventualmente sostitutivo, nel caso di inerzia di questi ultimi. I Piani Comunali risultano in fase di elaborazione, pertanto la Provincia non è ancora in grado di svolgere le proprie funzioni di valutazione e di proposta alla Regione.

### 3.3.13. *La prevenzione dell'inquinamento dei corpi idrici*

Sono rilevanti il Piano di gestione di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 152/2006, e il Piano di tutela delle acque di cui all'art 121. Per quanto riguarda la Regione Sardegna, il piano di tutela delle acque dall'inquinamento è stato approvato con la Deliberazione di Giunta del 4 aprile 2006, n. 14/16, mentre non è stato approvato, o comunque, aggiornato il piano di gestione.

Le funzioni amministrative attribuite alla Provincia in materia di tutela dei corpi idrici dall'inquinamento sono elencate all'art. 51 della l.r. n. 9 del 2006 ma esse non comprendono rilevanti funzioni di pianificazione e di progettazione di misure ed interventi.

Il Piano di tutela delle acque (Pta), approvato con d.g.r. n. 14/16 del 2006, ai sensi dell'art. 44, d.lgs. n. 152 del 1999 e ss.mm.ii. e dell'art. 2 della l.r. n. 14 del 2000, il Pta contiene:

- i risultati dell'attività conoscitiva;
- l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;
- l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;
- le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- gli interventi di bonifica dei corpi idrici.

Le Nta del piano, in particolare, contengono le disposizioni prescrittive e di indirizzo relative ai programmi delle misure di tutela dei corpi idrici adottati dal Pta.



Per quanto qui di più prossimo interesse, l'art. 25 delle Nta descrive i contenuti del "programma di misure", specificando che esso "definisce il quadro delle azioni, degli interventi, delle regole e dei comportamenti finalizzati alla tutela quali-quantitativa dei corpi idrici che comporta l'interazione tra aspetti specifici della gestione delle acque con altri e diversi aspetti delle politiche territoriali, e prefigura un sistema nel quale si integrano misure per la tutela qualitativa e misure per la tutela quantitativa, sia delle acque superficiali che delle acque sotterranee".

Il Programma delle misure comprende:

- a) azioni di tipo infrastrutturale, volte al contenimento degli impatti sulla risorsa idrica e/o al ripristino ambientale di ecosistemi e comportanti l'individuazione o l'ottimizzazione di programmi di interventi relativi all'intero ciclo integrato dell'acqua, sia per la componente relativa all'utilizzo della risorsa (approvvigionamento e distribuzione) che per quella conseguente e relativa alla restituzione della risorsa all'ambiente (scarico o riutilizzo);
- b) azioni di tipo normativo, comportanti l'individuazione e l'emanazione di norme per la regolamentazione-organizzazione, gestione del comparto idrico regionale nonché l'individuazione di vincoli ed eventuali deroghe;
- c) azioni di tipo informativo e partecipativo rivolte a tutti i soggetti portatori d'interesse e comportanti attività di promozione, sensibilizzazione, coinvolgimento e concertazione;
- d) azioni di tipo conoscitivo, volte al potenziamento dell'apparato gestionale del Pta, del conseguente flusso informativo e all'approfondimento del patrimonio conoscitivo attuale.

Al comma 4 dell'art. 25, si afferma, poi, che le misure di cui sopra devono intendersi "mutuamente concorrenti al raggiungimento dei diversi obiettivi, sia quelli di qualità ambientale che per specifica destinazione funzionale, e costituiscono le linee guida per la predisposizione della Disciplina Regionale degli Scarichi".

L'art. 7 delle Nta del Pta disciplina gli "strumenti di gestione ed attuazione del Pta" e, al comma 2, prevede la predisposizione da parte della Regione di un Sistema di Supporto alle Decisioni (DSS) volto a "rappresentare il sistema idrico negli aspetti che lo regolano dal punto di vista fisico" e che dovrebbe essere in grado "di mostrare come differenti scenari di utilizzo delle varie componenti territoriali influenzino l'acqua, in termini sia qualitativi che quantitativi, nonché di indicare quali scelte, concernenti la pianificazione del territorio, abbiano un impatto minore sulla risorsa idrica".

In attesa della operatività di tale strumento di supporto, emerge dalle disposizioni e, soprattutto, dalle considerazioni contenute nella "relazione generale" del Pta, la valorizzazione del metodo concertativo al fine di integrare negli strumenti urbanistico-territoriali locali, le prescrizioni e gli indirizzi del Pta.

Nella "Relazione generale" del Pta, infatti, si legge, per quanto di maggiore interesse ai nostri limitati fini, che "per quanto riguarda gli strumenti normativi, oltre a quanto espressamente previsto per tradurre in disposizioni prescrittive e di indirizzo le misure di tutela del piano, il Pta prevede prescrizioni ed indirizzi per le problematiche da trattare nei piani territoriali di coordinamento delle Province. Il Pta è recepito dalle Province come variante del Ptcp, secondo quanto indicato nell'art. 19, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 Agosto 2000, n. 267): "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e

prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; [...]”; A seguito di una definizione più precisa e puntuale delle misure e interventi, verranno concertate e condivise tra Regione e Province, le problematiche che i Ptcp dovranno trattare, per integrare il dispositivo normativo del Pta. Gli strumenti urbanistici, sia al momento dell’adeguamento al Pta, sia in sede di elaborazioni di varianti, recepiscono l’apparato conoscitivo del Pta della Sardegna come elemento di riferimento per la definizione degli usi e delle trasformazioni. Infatti è necessaria l’assunzione del punto di vista e delle chiavi di lettura dell’organizzazione territoriale del Pta nell’ambito degli strumenti (urbanistici) sotto-ordinati con ciò eliminando, in termini prescrittivi, il tradizionale dualismo tra pianificazione ambientale e pianificazione urbanistica, che può generare l’inefficacia dei piani non solo e non tanto per quanto riguarda l’interpretazione giuridica di ruoli, competenze e significati normativi, quanto, soprattutto, nelle fasi attuative delle politiche del territorio”<sup>16</sup>.

#### 3.3.14. *La prevenzione del rischio incendio*

Il Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi 2008 – 2010 – revisione anno 2008 è stato recentemente approvato con d.g.r. n. 33/17 del 2008 e costituisce per le Province la disciplina di indirizzo per la definizione degli interventi di prevenzione dei rischi, ai sensi dell’art. 106, comma 1 punto 3 c) delle Nta del Ppr. Secondo quanto espressamente stabilito nella deliberazione di approvazione del piano, a tal fine, le Province adottano, come parte integrante dei propri piani urbanistici, le norme finalizzate alla prevenzione degli incendi nelle aree boschive, urbane e periurbane.

La l. n. 353 del 2000 all’art. 4, commi 4 e 5 stabilisce che “le regioni provvedono altresì alla predisposizione di apposite planimetrie relative alle aree a rischio di cui al comma 1 e, nell’esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e di pianificazione territoriale, tengono conto del grado di rischio di incendio boschivo del territorio” per quanto riguarda gli enti locali, “le province, le comunità montane ed i comuni attuano le attività di previsione e di prevenzione secondo le attribuzioni stabilite dalle regioni”. La normativa regionale, ed in particolare la l.r. n. 9 del 2006 non prevede l’attribuzione alle Province di specifiche funzioni in materia di prevenzione degli incendi boschivi, all’art. 69, anzi, dispone che spettano alla Regione la predisposizione e l’attuazione del piano per lo spegnimento degli incendi boschivi.

Tuttavia, sia il Ppr sia il Piano regionale di previsione e prevenzione degli incendi boschivi contengono disposizioni rivolte agli enti locali per la loro attuazione.

La Provincia, pertanto, dovrà includere nei propri dispositivi spaziali e nella propria normativa di coordinamento le prescrizioni in materia stabilite dalla pianificazione regionale.

#### 3.3.15. *La prevenzione del rischio di incidenti rilevanti*

La norma di riferimento in materia è di emanazione statale; si tratta del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334. La Regione Sardegna, infatti, non ha provveduto ad emanare un’autonoma disciplina di attuazione delle direttive comunitarie di

---

<sup>16</sup> Cfr. Pta, Regione Autonoma della Sardegna, *Piano di Tutela delle Acque, relazione generale*, parte I, p. 12.

settore, richiamando, sia nelle norme regionali sia negli atti pianificatori, direttamente la fonte statale.

Per quanto riguarda più specificamente l'incidenza sull'assetto del territorio dei vincoli e delle prescrizioni in materia di prevenzione del rischio di incidente rilevante, pare di maggiore interesse l'individuazione delle eventuali aree ad elevata concentrazione di stabilimenti, come definite ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334.

L'art. 72 del d.lgs. 112/98, prevedeva che le Regioni potessero emanare provvedimenti in relazione alle aree ad elevata concentrazione, in quanto si rendessero necessari interventi di salvaguardia dell'ambiente e della popolazione e di risanamento ambientale. Il trasferimento delle funzioni era, tuttavia, subordinato all'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (che in Sardegna è avvenuta solo nel 2005) ed all'adozione della disciplina di coordinamento degli enti competenti all'istruttoria prevista. Quindi, in attesa che la Regione provveda in tal senso e sottoscriva, inoltre, un accordo di programma con lo Stato, per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione (cfr. co. 3, art. 72), si applica l'art. 13 del decreto n. 334/1999.

Spetta, quindi, allo stato attuale, al Ministero dell'ambiente, sentita la Regione e il Comitato tecnico regionale o interregionale per la prevenzione incendi, di cui all'art. 20 del d.p.r. del 29 luglio 1982 n. 577 provvedere a svolgere diverse funzioni, tra cui, per quanto qui di più prossimo interesse, l'individuazione delle aree ad elevata concentrazione di stabilimenti e la predisposizione, in relazione alle stesse, di un piano di intervento nel quale sono individuate le misure urgenti atte a ridurre o eliminare i fattori di rischio. Nonostante la Regione Sardegna abbia attribuito le funzioni di cui all'articolo 72 alla Provincia, con l'articolo 53 della l.r. n. 9 del 2006, quindi, devono ancora avverarsi due delle condizioni previste dall'art. 72, comma 3 del d.lgs. n. 112 del 1998 affinché tale trasferimento sia operativo: a) l'adozione della disciplina attuativa prevista al comma 2; b) la stipula di un accordo di programma tra Stato e Regione "per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione".

Ma di ancora maggiore interesse ai nostri limitati fini, appare l'art. 14 del decreto che prevedeva l'emanazione di un decreto ministeriale contenente, per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante che rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo, requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli che tengano conto della necessità di mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali nonché degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti o di limitarne le conseguenze, per: a) insediamenti di stabilimenti nuovi; b) modifiche degli stabilimenti di cui all'articolo 10, comma 1; c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante. L'art. 14 sopraccitato prevedeva, inoltre che, entro tre mesi dall'adozione del decreto ministeriale gli enti territoriali apportassero, ove necessario, le varianti ai piani territoriali di coordinamento provinciale e agli strumenti urbanistici. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.m. del 9 maggio 2001.

Inoltre, si stabiliva, sempre all'art. 14, che nelle zone interessate dagli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, gli enti territoriali dovessero tenere conto, nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione dell'assetto del territorio, "della

necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone residenziali, gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti e gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” (v. art. 14 co. 5 bis).

Il Pup – Ptc deve, pertanto, provvedere a dare attuazione alle direttive contenute nel decreto ministeriale. In particolare, l’art. 3 del d.m. 9 maggio 1999 prevede che “Le province e le città metropolitane, ove costituite, individuano, nell’ambito dei propri strumenti di pianificazione territoriale con il concorso dei comuni interessati, le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti soggetti alla disciplina di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, acquisendo, ove disponibili, le informazioni di cui al successivo articolo 4, comma 3” ed, inoltre, che “Il piano territoriale di coordinamento, ai sensi dell’articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nell’ambito della determinazione degli assetti generali del territorio disciplina, tra l’altro, la relazione degli stabilimenti con gli elementi territoriali e ambientali vulnerabili come definiti nell’allegato al presente decreto, con le reti e i nodi infrastrutturali, di trasporto, tecnologici ed energetici, esistenti e previsti, tenendo conto delle aree di criticità relativamente alle diverse ipotesi di rischio naturale individuate nel piano di protezione civile”.

La legislazione statale, pertanto, attribuisce direttamente alla Provincia il compito di effettuare, nell’ambito della pianificazione territoriale di coordinamento, le valutazioni in merito alle interazioni delle aree a rischio con determinati elementi dell’assetto insediativi, ambientale, culturale ed infrastrutturale del territorio.

#### **4. Il Piano urbanistico provinciale della Provincia di Sassari, evoluzione e aggiornamento-adequamento.**

A questo punto occorre ricapitolare brevemente le funzioni che il Pup-Ptc può svolgere alla luce del quadro normativo come inizialmente ricostruito e delle previsioni del Ppr appena analizzate.

Come già anticipato, rispetto alle prescrizioni ed agli indirizzi contenuti nelle Nta del Ppr e rivolti ai Comuni, il ruolo della Provincia è quello di coordinamento dei processi di adeguamento dei Puc, soprattutto per quanto riguarda le zone di rilevanza sovracomunale.

In relazione alla materia della protezione e conservazione della natura, la l.r. n. 9 del 2006, all’5, inoltre, stabilisce che “spettano alle Province funzioni e compiti che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale nell’ambito ... [della materia della] ... protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali”. Ne deriva che la Provincia, in ipotesi di vaste aree intercomunali o coincidenti con l’intero territorio provinciale, è legittimata, con il proprio Piano urbanistico, a dettare disposizioni di coordinamento rivolte ai Comuni, nonché una disciplina omogenea relativamente alla protezione delle zone costiere, tenendo conto degli indirizzi dettati dalla Regione in relazione alla fascia costiera ed alle diverse componenti di paesaggio.

Con particolare riferimento, poi, ai siti di rilevanza comunitaria, l’art. 12 della l.r. n. 23 del 1998, recante “norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna” affida alle Province “compiti di pianificazione, di tutela dell’ambiente, della fauna e in materia di caccia nei limiti di cui alla presente legge” per l’esercizio delle quali esse si avvalgono, quali organi tecnico-consultivi, dei Comitati provinciali faunistici e, per quanto qui di più prossimo interesse, affida alle

medesime i compiti di “a) predisporre la proposta di piano provinciale faunistico-venatorio; b) predisporre ed attuare i piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica, nonché i piani di immissione; c) predisporre ed attuare i piani di gestione delle oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura e delle zone temporanee di ripopolamento e di cattura loro affidate e a presentare all'Assessorato regionale della difesa dell'ambiente le relazioni annuali delle attività svolte e dei risultati ottenuti [...]”. Tali attività, potrebbero essere integrate nelle previsioni del presente Piano, almeno in forma di richiamo generale alla fonte normativa regionale che attribuisce la competenza alla Provincia.

Ancora, per quanto riguarda le aree protette si è sottolineato come il presente Piano possa arricchirsi in seguito all'implementazione degli strumenti di gestione delle aree protette e che a sua volta possa costituire un utile strumento conoscitivo per l'adozione di quelli.

Con riferimento, poi, alle attività agro-silvo-pastorali, il comma 1 punto 4 dell'art. 106 delle Nta del Ppr indica alle Province la necessità di inserire nei Pup-Ptc contributi integrativi alla pianificazione paesaggistica e settoriale secondo quanto stabilito, tra l'altro, dalla l.r. n. 45 del 1989, agli articoli 4 e 16, nonché secondo quanto ribadito nell'art. 4 del Protocollo di intesa per l'adeguamento dei Pup al Ppr. Tali previsioni fanno riferimento ad una metameria su cui più direttamente può esplicitarsi l'azione pianificatoria della Provincia.

L'adempimento a tale previsione del Ppr può, infatti, essere ricondotta alla competenza a dettare, con il Pup – Ptc, la “normativa di coordinamento” con riferimento al territorio agricolo ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. a) della l.r. n. 45 del 1989.

In materia di tutela delle acque e sistemazione idraulica dei sistemi fluviali, l'Ente provinciale viene chiamato a approvare “norme di relazione e di compatibilità tra le aree di pericolosità idrogeologica perimetrate dal Pai, le scelte generali di assetto del territorio e le condizioni di vulnerabilità valutate con riferimento agli elementi insediativi, territoriali, ambientali e culturali, alle infrastrutture, agli impianti tecnologici, energetici e produttivi esistenti o programmati al fine di: a) incrementare i livelli di prevenzione stabiliti dal Pai; b) specificare localmente a scala di dettaglio le presenti norme”.

In materia di “energia” e tutela del paesaggio la Provincia dovrà inserire nel Piano urbanistico la regolamentazione della localizzazione degli impianti e delle linee di trasmissione dell'energia specificate nell'art. 21 della l.r. n. 9 del 2006, in conformità con quanto prescritto dal Ppr e dagli altri atti di pianificazione rilevanti, quali il PEARS e le linee guida regionali in tema di realizzazione di impianti industriali di energia da fonte eolica di cui alla del.g.r. n. 22/32 del 2003.

L'art. 16 della l.r. n. 45 del 1989 prevede, poi, tra i contenuti della pianificazione urbanistica provinciale l'individuazione di “specifiche normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei: [...] per l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale” ed all'art. 17 attribuisce ai Comuni il compito di prevedere nel piano urbanistico di propria spettanza “le attività produttive insediate nel territorio comunale con la relativa dotazione di servizi”.

L'art. 19 prevede che “spettano alle Province le funzioni di programmazione e di pianificazione per gli ambiti sovracomunali in materia di aree industriali”.

Con riferimento alle infrastrutture, le Provincie sono, poi chiamate a individuare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali dettati dalla Regione;

ad esercitare "le funzioni e i compiti relativi alla progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle opere di viabilità ex ANAS non rientranti nella rete stradale nazionale.

In tema di prevenzione dei rischi, poi, le funzioni provinciali rilevanti sono le seguenti:

a) per quanto riguarda l'inquinamento atmosferico: predisposizione "dei piani stralcio secondo gli obiettivi e i criteri generali fissati dal Piano regionale di tutela e risanamento della qualità dell'aria, finalizzati alla riduzione dell'inquinamento atmosferico" ed elaborazione "sentiti i comuni interessati, dei piani di intervento operativo nei casi di emergenza, qualora si manifestino episodi acuti di inquinamento atmosferico, prevedendo tutti gli interventi strutturali e le eventuali misure urgenti che si rendano necessari per il ripristino delle condizioni ambientali";

b) per quanto riguarda l'inquinamento idrico: recepimento del Pta come variante del Ptcp;

c) per quanto riguarda la prevenzione del rischio incendio: inclusione nei propri dispositivi spaziali e nella propria normativa di coordinamento delle prescrizioni in materia stabilite dalla pianificazione regionale

d) per quanto riguarda la prevenzione del rischio di incidenti rilevanti: individuazione da parte del Pup – Ptc, con il concorso dei comuni interessati, delle aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti soggetti alla disciplina di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e disciplina della relazione degli stabilimenti con gli elementi territoriali e ambientali vulnerabili come definiti nell'allegato al decreto, con le reti e i nodi infrastrutturali, di trasporto, tecnologici ed energetici, esistenti e previsti, tenendo conto delle aree di criticità relativamente alle diverse ipotesi di rischio naturale individuate nel piano di protezione civile.

In estrema sintesi, l'*excursus* testè svolto consente di distinguere le diverse competenze provinciali in due categorie: quelle eminentemente tecniche, come l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti, che la Provincia può esercitare in via autonoma nell'approvazione del proprio strumento di pianificazione territoriale, e quelle caratterizzate da maggiore discrezionalità politico-amministrativa, per le quali è prevista, comunque, una collaborazione tra l'ente provinciale e i Comuni. In questi ultimi casi, la Provincia, come previsto, infatti, dall'articolo 16 della l.r. n. 45 del 1989 si deve limitare a prevedere delle "norme di coordinamento" e ad instaurare in occasione dell'approvazione del Pup-Ptc un percorso virtuoso di condivisione delle scelte con i Comuni.

Non si può non osservare, quindi, che l'efficacia e la validità del Pup – Ptc dipendono non solo dalla qualità della proposta di Piano ma anche e soprattutto dal grado di consenso e di accettazione da parte delle amministrazioni locali e delle Comunità montane interessate. E ciò vale soprattutto per quanto riguarda le previsioni di carattere sovracomunale ed infrastrutturale. È per tale motivo che il presente Piano ha previsto particolari forme di partecipazione e condivisione da parte dei Comuni e delle Comunità montane al fine di dare attuazione concreta alle "idee" di territorio prospettate dalla Provincia, che non si esauriscano in una semplice ed estemporanea partecipazione ma prevedano la possibilità di dar luogo ad un vero e

proprio accordo politico-istituzionale, tale da garantire l'efficacia e, quindi, la validità delle previsioni del Pup.

Si tenta di sviluppare, in tal modo, un modello di programmazione non più "a cascata", ma circolare, dove tutti i livelli di governo programmano e gestiscono, determinano autonomamente gli interventi che loro stessi attuano e si rapportano tra loro in modo paritario ed in forma dialettica. L'impianto della pianificazione gerarchica è, infatti, evidentemente debole (anche perché comprende molteplici piani settoriali non coordinati fra loro) e astratto, tanto che i procedimenti decisionali circolari di governo del territorio finiscono per imporsi in via di fatto.

Dal punto di vista del Ptc, l'aspetto strategico è rappresentato dal rapporto con i Comuni, dal momento che il "progetto della città territoriale" presuppone o implica una rete istituzionale o, in altri termini, che la "rete di città", in senso urbanistico, è necessariamente anche la rete delle istituzioni che governano le città. Tale rete istituzionale non può che essere una rete di Comuni. Essa però attualmente non esiste, in quanto la Regione, in occasione delle recenti riforme istituzionali ed in particolare dell'approvazione della legge regionale sull'ordinamento degli enti locali (l.r. n. 9 del 2006), non ha proceduto a sostituire il precedente modello gerarchico di pianificazione, con la conseguenza che il Piano provinciale deve non tanto inserirsi all'interno di un sistema di rapporti collaborativi tra i Comuni e tra questi e la Provincia, ma deve, per certi versi, costituirlo.

Nei limiti che si vedranno tra poco, il Pup – Ptc può rappresentare lo strumento a disposizione dei Comuni e della Provincia per costruire una rete di relazioni con cui governare l'utilizzazione del territorio provinciale, mirando a costruire le procedure comunicative tra le autonomie infraregionali attraverso le quali tutti i soggetti ai quali spettano, con ruoli diversi, funzioni di governo concorrono all'organizzazione del territorio provinciale, vale a dire della città territoriale. L'obiettivo da raggiungere deve essere non solo quello di realizzare interventi comuni o, comunque, in forma associata sulla base di apposite intese, da realizzarsi con i molteplici strumenti convenzionali previsti dalla legislazione vigente, ma soprattutto l'integrazione tra le varie azioni realizzate sul territorio dai diversi enti competenti.

L'integrazione, evidentemente, non può essere data o dedotta dal progetto della Provincia che si impone gerarchicamente sui Piani comunali, ma può essere soltanto il risultato del dialogo e della cooperazione tra i soggetti, che si svolge sulla base delle indicazioni del Piano provinciale. Insomma, essa può essere non un dato, ma il risultato di un procedimento circolare che va dalla Provincia ai Comuni e da questi alla Provincia. Il Piano provinciale deve essere innanzitutto matrice di piani, cioè deve fornire le conoscenze e le indicazioni alla pianificazione comunale. Sulla base di questa, la Provincia deve stabilire il programma degli interventi che essa stessa si propone di realizzare oppure i comuni devono attuare, secondo le procedure di coordinamento dettate dal Piano urbanistico provinciale. In questo modo, in via sussidiaria ed *a posteriori*, si stabilisce il concorso della Provincia, sotto il profilo urbanistico, alla costruzione dei vari sistemi (della viabilità e dei trasporti, delle reti tecnologiche di approvvigionamento idrico, ...), indicati dal Piano.

Ne deriva che il Ptc che qui si tenta di delineare, dal punto di vista giuridico-istituzionale, è essenzialmente procedimentale, vale a dire contiene una normativa che attiene, piuttosto che alla disciplina sostanziale, al modo in cui le varie istituzioni di governo del territorio provinciale dialogano e si accordano sui progetti di trasformazione di questo territorio.

In conclusione, questo Piano non contiene un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presta solamente ad essere eseguito. E' piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati "campi" e "sistemi di organizzazione dello spazio". L'efficacia di queste regole dipende fundamentalmente dal grado di condivisione dei valori ad esse sottesi. Ma al di là della condivisione valoriale, pare opportuno che l'Amministrazione provinciale assicuri che tali regole valgano per tutti: in primo luogo, che nessuno si sottragga al procedimento decisionale di cui è parte e, cioè, all'onere del dialogo e del confronto con gli altri soggetti ed interessi coinvolti; in secondo luogo, che le decisioni così assunte impegnino tutti i partecipanti alla procedura.

Lo studio di questi aspetti ha portato all'elaborazione di un dispositivo giuridico articolato sugli "accordi di campo", figura giuridica attraverso cui i differenti soggetti territoriali, assumendo il procedimento di campo come procedura di base del Piano, concordano le regole di gestione delle forme e dei processi territoriali nei campi di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione e risorse. A tal fine, il Piano fornisce: un sistema strutturato di conoscenze e di processi per l'aggiornamento e l'adeguamento di tali conoscenze; un dispositivo spaziale e giuridico che diventa effettivo, nelle delimitazioni e nei contenuti, solo nella fase di gestione del Piano, attraverso l'accordo dei soggetti; un primo insieme di regole di base per la conservazione del patrimonio ambientale-storico che non ha carattere prescrittivo ma esemplificativo e che viene definito attraverso l'approfondimento conoscitivo al momento del procedimento di campo.

Tale concezione del Piano provinciale appare, in definitiva, la corretta interpretazione della locuzione "norme di coordinamento" contenuta nella legislazione regionale attualmente vigente; un'interpretazione non in senso sostanziale ma in senso di coordinamento procedurale dei processi di pianificazione comunale.