



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

DELIBERAZIONE N. 39/1 DEL 10.10.2014

Oggetto: Revoca Delib.G.R. concernente "L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, art. 11. Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, approvato con la Delib.G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006. Aggiornamento e revisione. Approvazione preliminare." Approvazione del Mosaico aggiornato al 3 ottobre 2014.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica richiamano preliminarmente gli indirizzi contenuti nel Programma di governo e la centralità riconosciuta al paesaggio quale risorsa da tutelare, valorizzare e promuovere, all'interno di un quadro normativo orientato ai canoni della certezza e della semplificazione, capace di garantire, da un lato, il costante e reciproco raccordo di tutti i soggetti istituzionalmente competenti in materia di tutela e valorizzazione paesaggistica all'insegna della leale collaborazione e, dall'altro, il più completo coinvolgimento dei vari portatori di interesse.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica richiamano, inoltre, la deliberazione della Giunta regionale n. 27/14 del 15 luglio 2014 recante "Indirizzi per la predisposizione del disegno di legge in materia di governo del territorio", nella quale sono confermati il ruolo e la funzione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR), quale atto pianificatorio capace di porsi, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale n. 8 del 2004, come "quadro di riferimento e di coordinamento, per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale, degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale"; lo stesso Piano viene identificato quale strumento di sintesi per l'attuazione dei molteplici documenti programmatici settoriali aventi un rilevante impatto territoriale. Ciò implica, tra l'altro, che il Piano Paesaggistico debba essere considerato quale strumento di indirizzo delle scelte di programmazione pluriennale del governo regionale, con particolare riferimento al Programma Regionale di Sviluppo, ai programmi operativi regionali FESR, FSE, FEASR ed ai restanti documenti programmatici, definendo le direttive e le modalità operative necessarie alla successiva concreta attuazione delle stesse.

L'esigenza di seguire i citati nuovi indirizzi e la scelta, anche a fronte della volontà preannunciata nella deliberazione della Giunta regionale n. 10/20 del 28 marzo 2014, di riattivare - nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione Sardegna in materia - il confronto con



il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) finalizzato alla verifica e adeguamento del PPR, ai sensi dell'articolo 156 del D.Lgs. n. 42/2004 e s.m.i., la cui interruzione ha generato il contenzioso costituzionale instauratosi proprio in relazione alla deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013 di approvazione preliminare dell'aggiornamento e revisione del Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, rendono opportuna la revoca della deliberazione da ultimo citata, anche alla luce di una diversa valutazione dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento in questione.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica osservano, infatti, che le scelte pianificatorie contenute nel Piano adottato e discendenti dalle Linee Guida, approvate dal Consiglio regionale nella seduta del 25 luglio 2012, con l'ordine del giorno n. 86, non sono condivise dall'attuale Giunta.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica ricordano, infatti, che il Consiglio ha rimesso al pianificatore la valutazione della possibilità che gli insediamenti storici fossero identificati quali sistemi identitari ad alta intensità di tutela, non aventi natura di bene paesaggistico, per essere poi oggetto di pianificazione e progettazione congiunta tra Comuni, Regione e MIBACT. Il Piano adottato nel 2013, ha effettuato la valutazione predetta, qualifica come "sistemi" circa due terzi dei "centri di antica e prima formazione", già individuati come bene paesaggistico dal Piano del 2006, così determinando una grave diminuzione dei livelli di tutela a suo tempo garantiti.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica segnalano, inoltre, che l'analisi tesa alla verifica dell'assenza dei requisiti di notevole integrità e rilevanza dei citati insediamenti non è stata oggetto di pianificazione congiunta con il MIBACT, il cui intervento, peraltro, non è nemmeno previsto, come invece indicato nelle Linee Guida, nella successiva fase di redazione dei piani particolareggiati.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica rappresentano, inoltre, che la tutela dei centri di antica e prima formazione, mantenendo la qualificazione di beni paesaggistici, ben può essere graduata in funzione del differente livello di integrità e rilevanza.

Sempre a titolo esemplificativo, il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica rilevano che analoga diminuzione di tutela si opera nel Piano adottato nel 2013 con riferimento alle aree caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico culturale, beni paesaggistici costituiti dalle aree in cui ricadono elementi del patrimonio riconosciuti nella loro integrità e compiutezza culturale; per tali beni, infatti, la disciplina a regime consente, nel rinviare a quella transitoria, a sua volta mutuata dalla L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, significative trasformazioni anche degli stessi, disincentivando, nei fatti, la compiuta analisi dei beni e della loro valenza, con mancata fissazione di regole certe per l'esecuzione degli interventi.



Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica evidenziano ancora che le richiamate Linee Guida, altresì, davano facoltà al pianificatore di valutare la possibilità che la fascia costiera fosse qualificata come sistema ambientale ad alta intensità di tutela, non avente natura di bene paesaggistico, la cui gestione fosse basata sulla visione unitaria della pianificazione attraverso attività di coordinamento tra Regione, MIBACT e Comuni nella redazione dei relativi piani attuativi atti ad assicurare specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione.

In questo specifico caso, pur avendo mantenuto la fascia costiera la natura di bene paesaggistico, si è riscontrata, di fatto, una notevole riduzione dei livelli di tutela di tale ambito pur sempre ritenuto "risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, caratterizzata da un contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inscindibilmente interrelati e per la quale la preminenza dei valori ambientali è esposta a fattori di rischio che possono compromettere l'equilibrio tra habitat naturale e presenza antropica". Infatti, il Piano adottato nel 2013 prevede la possibilità che su tale tipologia di bene possano essere realizzati rilevanti interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, che, di fatto, porterebbero ad uno snaturamento delle caratteristiche naturali, ambientali e paesaggistiche che, invece, si affermava di voler tutelare e conservare.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica rappresentano che la tutela della fascia costiera, mantenendo la qualificazione di bene paesaggistico d'insieme, ben può essere graduata in funzione del differente livello di integrità e rilevanza nonché delle interrelazioni con il contesto, garantendo al contempo idonee misure di valorizzazione.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica aggiungono, inoltre, che la disciplina transitoria, anche della fascia costiera, del Piano adottato nel 2013, che recepisce alcune disposizioni della L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, della L.R. 21 settembre 2011, n. 19 e della L.R. 21 novembre 2011, n. 21 (oggetto di impugnazione davanti alla Corte Costituzionale), addirittura ampliando la portata degli interventi consentiti, diminuisce il livello di tutela introdotto dal Piano del 2006 in una delicata fase caratterizzata dall'assenza di adeguamento degli strumenti di pianificazione locale al Piano paesaggistico. Proprio il recepimento all'interno del Piano adottato nel 2013 di tali disposizioni, tra l'altro al vaglio della Giunta nella predisposizione del disegno di legge in materia di governo del territorio, si pone del resto in contrasto con la primaria esigenza di tutela del paesaggio, funzione principale del Piano paesaggistico.

Ciò detto, il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica ravvisano, altresì, l'esigenza di introdurre misure idonee a garantire lo sviluppo economico, rimuovere le attuali condizioni di squilibrio, superare le situazioni di degrado e rilevano, tuttavia, la necessità di porre in essere, a tal fine, azioni di trasformazione ispirate a criteri di sostenibilità, previa definizione dei parametri in grado di conservare i valori paesaggistici protetti. Anche tale ultima esigenza è stata



rappresentata nella già citata deliberazione della Giunta regionale n. 27/14, che attribuisce al Piano Paesaggistico il ruolo di strumento di raccordo tra la pianificazione regionale e la pluralità di documenti programmatici e pianificatori, al dichiarato fine di temperare adeguatamente interventi ammissibili ed esigenze imprescindibili di tutela.

Alle considerazioni fin qui svolte, si aggiunge, inoltre, la necessità di prevenire e ricomporre il conflitto con lo Stato, peraltro, come ribadito dalla Corte dei Conti nella recente udienza del 4 luglio 2014, sulla Relazione sul rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2013: "L'ampio contenzioso davanti alla Corte costituzionale si è solo parzialmente concluso nel 2013 e ha riguardato i settori di attività e le materie più diverse ed è giunto a un punto di criticità preoccupante. La Corte costituzionale è stata pure chiamata a esprimersi su questioni altrimenti e in altri contesti risolvibili (omissis)".

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica sottolineano che dalla stessa non discendono effetti pregiudizievoli per i soggetti interessati dall'applicazione della suddetta deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013.

In primo luogo, le previsioni contenute nel Piano adottato non possono aver creato in capo ai soggetti interessati alcun affidamento o aspettativa giuridicamente tutelati ad una conclusione dell'iter di revisione e aggiornamento. Infatti, la mancata conclusione dell'iter procedimentale di approvazione del piano, in difetto di pubblicazione sul BURAS, dipendente dall'assenza del parere motivato da parte dell'autorità competente in materia ambientale, comporta che la posizione dei soggetti coinvolti, che avrebbero potuto beneficiare delle nuove disposizioni dal momento dell'entrata in vigore della revisione e aggiornamento, non assume, come ribadito dalla costante giurisprudenza amministrativa, neppure la consistenza di interesse legittimo, trattandosi di mere aspettative di fatto.

In secondo luogo, l'art. 87 delle norme tecniche di attuazione (di seguito, anche N.T.A.) del Piano adottato, nel richiamare la disciplina contenuta nell'articolo 12, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001, quale misura di salvaguardia, prevede che il rilascio dei titoli abilitativi in contrasto con la disciplina del Piano adottato nel 2013 sia sospeso, ferma l'assettibilità degli interventi conformi alle previsioni del Piano approvato con la delibera 37/6 del 5 settembre 2006 e a quelle del Piano adottato nel 2013 e la non autorizzabilità di quelli in contrasto con il Piano Paesaggistico approvato nel 2006, unico atto di pianificazione paesaggistica attualmente vigente.

Al riguardo, occorre chiarire il portato del punto 6 della deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013, nella parte in cui si dà atto della sostituzione degli elaborati approvati definitivamente con la deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 con quelli adottati in via preliminare. Infatti, gli unici elaborati ai quali è stata riconosciuta dall'articolo 87, comma 4, delle N.T.A. efficacia immediata sono i Repertori delle grotte e delle caverne, degli alberi monumentali,



dei beni paesaggistici e dei contesti identitari; per i restanti elaborati opera, invece, la previsione contenuta nel comma 1 del medesimo articolo, che prevede una efficacia differita alla pubblicazione nel BURAS della deliberazione di approvazione definitiva.

In merito il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica osservano che le coordinate geografiche puntualmente individuate nei Repertori delle grotte e delle caverne e degli alberi monumentali, potranno, comunque, essere utilizzate quale elemento di conoscenza in sede di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche.

Con riferimento, invece, al Repertorio dei beni paesaggistici e dei contesti identitari evidenziano che lo stesso nel sostituire, unitamente al Repertorio delle zone di interesse archeologico, il Repertorio del mosaico dei beni paesaggistici e identitari pubblicato sul supplemento straordinario n. 1 al BURAS n. 17 del 20 maggio 2008, ha avuto il pregio di correggerne i numerosi errori riscontrati dalle amministrazioni poste alla tutela e dai portatori di interesse.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica evidenziano, altresì, che con la revoca del Repertorio dei beni paesaggistici e dei contesti identitari, comunque, verrebbero a riproporsi le incertezze sulla esistenza e sulla effettiva ubicazione dei beni e, quindi, sulla effettiva estensione del relativo perimetro cautelativo, potendosi ingenerare, in alcuni casi, dubbi sulla sussistenza del vincolo paesaggistico e del relativo regime, con possibili ripercussioni anche di carattere penale.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica pongono in luce, quindi, la necessità di procedere alla sostituzione del Repertorio del Mosaico approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 23/14 del 16 aprile 2008, senza disperdere i risultati conseguiti con il Repertorio dei beni paesaggistici storico-culturali individuati e tipizzati dal PPR e dei contesti identitari.

Lo stesso Repertorio dei beni paesaggistici e dei contesti identitari, peraltro, quale strumento di conoscenza in continua evoluzione e aggiornamento, è stato oggetto di ulteriori analisi, condotte anche alla luce della collaborazione garantita dal MIBACT, all'esito delle quali si impone la necessità di apportare un ulteriore intervento di correzione delle informazioni in esso contenute.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica rilevano infatti che, a seguito dell'approvazione del Repertorio del mosaico dei beni paesaggistici e identitari del 2008, ai sensi delle allora vigenti disposizioni contenute nella L.R. n. 13 del 2008, sono stati definiti, con la relativa procedura, i perimetri cautelari di alcuni beni paesaggistici ed identitari. Inoltre, ai sensi dell'art. 49 della NTA del Piano Paesaggistico Regionale, i Comuni, in sede di adeguamento dei propri strumenti urbanistici, d'intesa con i competenti uffici della Regione e del Ministero, hanno proceduto alla analitica individuazione cartografica e alla definizione delle zone di tutela integrale e



delle fasce di tutela condizionata dei beni individuati e tipizzati dal PPR 2006, individuando le relative prescrizioni d'uso.

In ragione di quanto sopra rappresentato, il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica propongono di approvare, anche ai sensi dell'articolo 5, comma 8, della L.R. n. 3 del 2009, il Repertorio del Mosaico aggiornato al 3 ottobre 2014, articolato in sezioni nelle quali sono opportunamente distinti i beni paesaggistici e identitari individuati e tipizzati nel PPR 2006, i beni culturali vincolati ai sensi della parte II del D.Lgs. n. 42/2004, nonché i risultati delle copianificazioni tra Regione, Comuni e Ministero in termini di proposte di insussistenza vincolo, gli ulteriori elementi con valenza storico culturale. Al fine di garantire una più agevole consultazione, le sezioni sono ulteriormente articolate per Comune; ogni oggetto è contraddistinto da un numero progressivo ed è corredato da informazioni relative alla tipologia, alla denominazione, alle coordinate geografiche.

Il Repertorio del Mosaico, recependo le risultanze degli iter di copianificazione conclusi, ha una duplice valenza: analogamente al Repertorio del 2008, è mero atto ricognitivo dei beni individuati e tipizzati nel PPR 2006 corredato da più precise coordinate geografiche; contiene, oltre ai beni culturali vincolati ai sensi della parte II del D.Lgs. n. 42/2004, i cui elementi informativi sono stati forniti dalle competenti Soprintendenze, ulteriori elementi con valenza storico culturale, discendenti dalle attività di copianificazione, senza effetti costitutivi di vincolo paesaggistico, che saranno oggetto di analisi da parte delle amministrazioni statali e regionali competenti ai fini dell'eventuale successiva apposizione del vincolo.

Il Repertorio sarà costantemente aggiornato, con recepimento delle risultanze delle copianificazioni con i Comuni e il Ministero, e degli eventuali contributi dei vari portatori di interesse, previa, in quest'ultimo caso, verifica da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica propongono, al fine di garantire una più facile consultazione dei contenuti del Repertorio, di dare mandato alla Direzione generale della Pianificazione Urbanistica e Territoriale e della Vigilanza Edilizia affinché individui soluzioni idonee a una corretta presentazione sul sito istituzionale delle relative informazioni cartografiche. La pubblicazione dovrà essere accompagnata da strumenti idonei a consentire a chiunque di fornire i propri contributi per il miglioramento e il completamento dei dati.

Il Presidente e l'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica confermano, inoltre, la necessità di intervenire sul Piano Paesaggistico Regionale, primo ambito omogeneo approvato con la deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, alla luce dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la materia del paesaggio e dei nuovi elementi di conoscenza, con il già annunciato riavvio del procedimento di verifica e adeguamento del Piano, rinviando ad un momento successivo gli aggiornamenti che si imporranno anche a seguito del nuovo e rafforzato ruolo assegnato al Piano Paesaggistico all'interno del ciclo della pianificazione.



La Giunta regionale, udita e condivisa la proposta del Presidente e dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, acquisito il parere favorevole di legittimità del Direttore generale della Presidenza e del Direttore generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia sulla proposta in esame

DELIBERA

- di fare proprie tutte le premesse, che costituiscono parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
- di procedere, per le motivazioni esposte in premessa, alla revoca della deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013 concernente "L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, art. 11. Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, approvato con la Delib.G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006. Aggiornamento e revisione. Approvazione preliminare";
- di approvare il Repertorio del Mosaico, aggiornato al 3 ottobre 2014, allegato alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale e di disporre la pubblicazione sul BURAS;
- di dare atto che il Repertorio di cui al punto precedente sostituisce ad ogni effetto quello pubblicato sul supplemento straordinario n. 1 al BURAS n. 17 del 20 maggio 2008;
- di dare mandato alla Direzione generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia di pubblicare sul sito istituzionale il Repertorio del Mosaico aggiornato al 3 ottobre 2014, unitamente alla rappresentazione cartografica delle informazioni in esso contenute e a strumenti idonei a consentire a chiunque di fornire i propri contributi per il miglioramento e il completamento dei dati.

Il Direttore Generale

Alessandro De Martini

Il Presidente

Francesco Pigliaru