

## **Indirizzi metodologici per un sistema normativo finalizzato alla sostenibilità**

*di Vincenzo Zito*

### *Introduzione*

Sono un architetto e qualcuno potrà chiedersi cosa ci faccia tra due esperti del diritto: un magistrato ed una giurista. Sono qui perché in questa ricerca mi sono dovuto occupare della normativa connessa al turismo sostenibile e questo l'ho fatto da un particolare punto di vista: quello della sostenibilità complessiva del territorio, ivi compresa la salvaguardia dei valori paesistici, architettonici e naturalistici.

Per inquadrare correttamente il mio intervento è necessario fare alcune precisazioni.

### **Normativa:**

- Comunemente si pensa alla normativa nel suo aspetto giuridico e procedurale, un “qualcosa” di esterno ad un fenomeno che si vuole costringere entro determinati comportamenti senza - peraltro- entrare nel “gioco” del fenomeno medesimo<sup>1</sup>. Il termine “disciplina urbanistica”, usato correntemente nell’ambito della normativa emanata per il governo del territorio, esprime bene questa visione a mio giudizio distorta. Prova ne sia il fatto che i risultati, come dimostra l’esperienza (vedasi l’abnorme sviluppo dell’abusivismo edilizio e la sequela dei tre condoni), sono notoriamente deludenti. Da questo approccio “burocratico-legale” non sono esenti i tecnici, ingegneri e architetti, che molto spesso utilizzano il termine “disciplina” nel senso innanzi illustrato. Questa concezione della normativa è radicata al punto che molto spesso un approccio che si diversifichi da quello “burocratico-legale” risulta di difficile comprensione e i tecnici che se ne occupano corrono «il rischio di essere scambiati o con chi vuole rimuovere vincoli o con chi del progetto urbanistico ha una concezione eminentemente burocratica, procedurale, giuridica»<sup>2</sup>.
- La normativa può essere vista anche da un angolo visuale diverso, come di uno strumento che, cercando di comprendere dall’interno i meccanismi che stanno alla base di un determinato fenomeno -nel nostro caso la gestione del territorio rapportata al turismo- si struttura in modo da poterlo adeguatamente “governare”. Nell’ottica posta da chi si occupa di governo del territorio, la normativa deve poter indirizzare le soluzioni progettuali in una direzione anziché in un’altra, valutata e scelta in funzione del risultato formale che si intende ottenere. Visto da questo angolo visuale il termine “normativa” andrebbe più opportunamente sostituito da “regolazione” o da sinonimi dello stesso. Da quanto precede sembra quasi superfluo precisare che nel presente contributo il termine “normativa” viene inteso proprio secondo quest’ultimo significato.

---

<sup>1</sup> Cfr. Cuzzer A., *Questioni di urbanistica*, Bulzoni ed., 1974.

<sup>2</sup> Secchi B., *Dispersione normativa*, in *Urbanistica*, n. 90, Aprile 1988. Ora in Secchi B., *Un progetto per l’urbanistica*, Einaudi, Torino, 1989.

## **Sostenibilità:**

- Generalmente per “sostenibilità” si intende lo svolgimento di attività con un consumo energetico limitato e proveniente da fonti rinnovabili di energia. Su questo concetto sono stati versati fiumi di inchiostro, rivelando molteplici faccettature, facendone -a volte- un uso troppo disinvolto al punto da far correre il rischio che possa divenire una *bad word*, una cattiva parola senza alcun significato<sup>3</sup>;
- Pur nella consapevolezza di questo rischio, al termine “sostenibilità” -associato al turismo- può darsi una valenza più generale, non legata unicamente all’aspetto energetico ma anche ad altri aspetti di non secondaria importanza, quali l’ambiente urbano, il paesaggio e, più in generale, il territorio. Quando si parla di tutela del territorio non significa che questo debba rimanere fossilizzato allo *status quo* e che non possa modificarsi nel tempo: sarebbe una visione del tutto improponibile e destinata a produrre la sclerosi del sistema medesimo. Tutela del territorio quindi significa che le trasformazioni debbano avvenire in forma controllata e coordinata in modo da evitare quei processi degenerativi che possano portare alla distruzione del territorio medesimo.

Alla luce di queste precisazioni cercherò di sviluppare il mio contributo intorno gli aspetti normativi per un turismo sostenibile analizzati secondo il particolare angolo visuale, in parte inedito, della sua integrazione nello sviluppo e nella tutela del territorio.

### *Il turismo: luci ed ombre*

Comunemente il fenomeno “turismo”, meglio se di massa, è considerato una ricchezza per un paese. Com’è noto l’Italia -e la regione Puglia in particolare- è debitrice del turismo per una parte apprezzabile del reddito annuo. Altrettanto può dirsi dell’Albania, paese di recente divenuto meta di consistenti flussi turistici in continuo aumento. Tuttavia il turismo, soprattutto se di massa, può divenire anche un “peso” per il paese ospitante. Basti pensare, per esempio, a tutta una serie di “inconvenienti” che si verificano nei momenti di punta del turismo stagionale, inconvenienti che sono immediatamente percepibili in tutta la loro valenza negativa: incremento del traffico veicolare, aumento dell’inquinamento, congestione delle aree più interessate dal fenomeno (le città marittime, le spiagge, ecc.), riduzione della disponibilità di acqua e di energia, soprattutto elettrica. Meno percepibili dalla generalità delle persone sono altri aspetti negativi conseguenti ad un turismo incontrollato, più sostanziali e duraturi nel tempo, che vanno dalla generica compromissione del territorio sino alla distruzione di quello stesso territorio che ne è stato il polo attrattivo.

Analizzando il turismo dal punto di vista della tutela e la corretta gestione del territorio, troviamo degli inconvenienti che si potrebbero definire “di sottofondo”, cioè che pur legati al turismo (solitamente stagionale) manifestano i loro effetti in maniera permanente. Tra questi possiamo annoverare:

- **Il consumo di suolo**, a volte anche di notevoli proporzioni, dovuto alla costruzione incontrollata di insediamenti sparsi o localizzati connessi direttamente o indirettamente al turismo. Villaggi turistici, seconde e terze case, alberghi, locali di ricevimento e di ristorazione occupano e consumano una risorsa non rinnovabile: il suolo, per l’appunto. In genere questi manufatti sono destinati ad essere utilizzati soltanto per brevi periodi dell’anno ma le conseguenze sul territorio sono costanti e permanenti. Le dimensioni del fenomeno sono aggravate dal fatto che, per una consolidata consuetudine, in questi complessi edilizi l’indice di edificabilità fondiario è

---

<sup>3</sup> Cfr. Nigrelli F.C., *Turismo sostenibile e fasce costiere: un tema per un’Agenda 21 locale*, relazione presentata al convegno INU *Strutture ricettive, territorio e turismo sostenibile in Sicilia*, Siracusa 22 giugno 2002.

solitamente molto basso, contribuendo in tal modo a impegnare superfici di gran lunga superiori ad ogni altro tipo di intervento.

La consuetudine di utilizzare indici di edificabilità bassi ha radici molto antiche, legate all'urbanistica razionalista. Nel tempo, complice anche il famoso D.M. n.1444/1968 contenente limiti inderogabili di densità edilizia, il basso indice di edificabilità è divenuto, in certi casi, addirittura sinonimo di qualità urbana. Purtroppo il sistema non è sostenibile nel lungo periodo<sup>4</sup>. Se negli U.S.A. la presenza di sterminati territori mette il problema in sordina, in Italia –il cui territorio solo per il 23,13% è pianeggiante- si è dovuto prendere atto che l'espansione infinita delle aree urbanizzate non potrà essere a lungo ancora sostenibile.

Al problema del consumo di suolo si è cercato di porre parziale rimedio, in termini operativi, anche nell'ambito del «Codice concordato di raccomandazioni per la qualità energetico-ambientale di edifici e spazi aperti» promosso nel 1998 dall'ENEA con la collaborazione di diversi organismi. Nel documento, tra l'altro, si propone un incremento delle densità edilizie al fine di ridurre le dispersioni termiche degli insediamenti. Naturalmente anche l'adesione a questo documento è del tutto volontaria e pertanto al momento non risulta che abbia sortito alcun effetto concreto, confermando che è più facile muovere una montagna che modificare un sistema comportamentale consolidato<sup>5</sup>.

Purtroppo, nonostante le ricerche ed i documenti, il consumo di suolo continua a divorare annualmente dai 100 ai 120 mila ettari, come risulta dal «Rapporto sul Territorio 2007» presentato recentemente durante il XXVI Congresso nazionale INU (Ancona, 17-19 aprile 2008). Una quota consistente di questo “consumo” va attribuita agli effetti collaterali del turismo.

La Puglia è stata perfettamente allineata all'andamento nazionale. Negli strumenti urbanistici adottati intorno agli anni '70 del XX secolo si è fatto a gara –con il sovradimensionamento della popolazione prevista e delle presenze turistiche previste associato al sottodimensionamento degli indici edilizi- nel prevedere in misura eccessiva l'espansione dei centri con un consumo di suolo decisamente insostenibile nel lungo periodo<sup>6</sup>.

La situazione in tema di consumo di suolo si presenta ben più grave in Albania dove il territorio pianeggiante e collinare, insieme, raggiungono appena il 30% del territorio complessivo.

Qualora dovesse prevalere il criterio della costruzione indiscriminata i danni ambientali sul territorio causati dal consumo di suolo, anche a causa di un turismo non regolato, non potranno che essere gravi ed irreparabili.

- **L'alterazione del paesaggio** causata dalla realizzazione indiscriminata di insediamenti totalmente o parzialmente connessi con il turismo, siano essi legali che abusivi. Questo inconveniente è aggravato anche dal fatto che la maggior parte di essi è localizzata in aree a grande valenza ambientale, provocando così una sorta di auto-fagocitazione del territorio. La serie dei rapporti «Mare Monstrum» di Legambiente<sup>7</sup>, l'ultimo dei quali risalente al 24 giugno u.s., evidenzia un processo di distruzione e manomissione del paesaggio e dell'ambiente che non accenna a diminuire. Nel rapporto la Puglia occupa un “dignitoso” secondo posto con 2.184 infrazioni denunciate ed è inserita nella *Top ten* degli ecomostri con il villaggio abusivo di Torre Mileto in provincia di Foggia.

Da quanto precede, riprendendo quanto accennato nell'introduzione, risulta evidente che i provvedimenti posti a tutela del paesaggio si sono rivelati gravemente insufficienti e che,

---

<sup>4</sup> Vedasi, sul tema, la ben documentata pagina omonima nel sito <http://www.eddyburg.it> curata da Edoardo Salzano.

<sup>5</sup> Cfr. Zito V., *Pianificazione e contenimento dei consumi energetici: possibili strumenti operativi*, contributo al XXVI Congresso nazionale INU *Il nuovo piano*, Ancona 17-19 aprile 2008.

<sup>6</sup> Cfr. Barbanente A., Borri D., Pace F., *Erosione di suolo agricolo, modelli urbanizzativi, stili pianificatori nei due insiemi dei centri costieri e di corona dei capoluoghi in Puglia: una esplorazione preliminare*, Atti del convegno *L'architettura rurale nelle trasformazioni del territorio in Italia*, Bari 15-16 maggio 1987.

<sup>7</sup> Scaricabili dal sito [http://www.legambiente.eu/onal/dossier\\_mare\\_monstrum.php](http://www.legambiente.eu/onal/dossier_mare_monstrum.php).

conseguentemente, vada completamente rivisto il rapporto tra gli strumenti normativi posti a tutela del territorio, tra i quali occorre aggiungere anche le norme finalizzate al turismo. Risulta altresì evidente come se a questa situazione, apparentemente inattaccabile, aggiungiamo le potenziali conseguenze che si avrebbero se venisse attuata un'idea balzana maturata anni addietro sulla privatizzazione delle spiagge, allora il disastro diverrebbe completo.

- **I consumi energetici**, caratterizzati dalla presenza di picchi nei momenti di punta dell'afflusso turistico, che solitamente ricadono nella stagione estiva, possono comportare la necessità di dotare il territorio di centrali energetiche in misura superiore ad un fabbisogno più equilibrato. La presenza di un numero sovradimensionato di centrali comporta inevitabilmente un aumento dell'inquinamento (se si tratta di centrali a combustibile fossile o atomico che sia) o ad una maggior compromissione del paesaggio (per le centrali eoliche e fotovoltaiche). Per quanto riguarda quest'ultimo sistema di produzione energetica bisogna rilevare che, accanto al vantaggio di poter disporre di energia cosiddetta "pulita", le centrali eoliche e fotovoltaiche comportano, o possono comportare, un impatto negativo sul paesaggio e sull'ambiente in genere. Le centrali eoliche sono ubicate nei punti di maggior ventosità, cioè lungo i crinali delle catene montuose, e oltre all'alterazione dello skyline comportano una grave alterazione permanente del soprassuolo a causa della costruzione delle strade di accesso e dei plinti di fondazione delle torri portanti le turboeoliche. Da parte delle organizzazioni ambientaliste è stato inoltre segnalato un ulteriore danno a carico delle specie volatili migratorie i cui flussi si incrociano con le centrali eoliche, danno attestato dall'alto numero di uccelli morti a causa dell'impatto violento con le pale rinvenuti ai piedi delle torri. In Puglia risultano già installate centrali eoliche per 540 MW ed altre per 800 MW ne risultano autorizzate. Nonostante ciò sono al momento pendenti richieste per l'installazione di centrali con una potenza di 3.272 MW per le quali è prevista l'installazione di ben 1.305 pale<sup>8</sup>. I riflessi negativi sul territorio stanno causando un ampio movimento di opinione che vede nell'indiscriminato proliferarsi di questi impianti soltanto come una becera aggressione da parte delle società eoliche, la cui unica aspettativa è quella di metter le mani sul territorio comunque e dovunque, senza limiti e senza ritegno, con l'unico obiettivo vorace e affaristico di intercettare le colossali sovvenzioni, anche calpestando l'etica. Per attenuare gli impatti negativi sommariamente esposti, la regione Puglia ha adottato delle proprie linee-guida sin dal gennaio 2004<sup>9</sup> mentre a livello centrale si segnalano le linee-guida redatte dal Ministero per i beni e le attività culturali<sup>10</sup>. Discorso non molto dissimile può farsi per il fotovoltaico in quanto potrebbe impegnare indiscriminatamente ampie superfici di terreno, con un "consumo di suolo" non meno dannoso di quello che si verifica con le urbanizzazioni. Conseguentemente i problemi che rapportano afflusso turistico e consumi energetici vanno adeguatamente equilibrati.

Quindi, parlando di luci ed ombre del turismo bisogna rilevare che, molto spesso, le "ombre" coprono le "luci". Da queste brevi e tutt'altro che esaustive considerazioni risulta evidente che il turismo, sia esso o no di massa, può considerarsi una vera ricchezza soltanto se si trova il modo da renderlo compatibile con la conservazione del territorio, quindi, in una parola, "sostenibile", nell'accezione ampia indicata sopra.

### *Riferimenti di indirizzo*

<sup>8</sup> Fonte: <http://www.altramurgia.it/>.

<sup>9</sup> Le «Linee guida per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia» sono state pubblicate sul B.U.R. n. 33 del 18-3-2004, alle quali ha fatto seguito il Regolamento regionale n.16 del 4/10/2006.

<sup>10</sup> Vedasi Di Bene A. e Scazzosi L., *Gli impianti eolici: suggerimenti per la progettazione e valutazione paesaggistica*, Gangemi ed., Roma 2006.

In merito alla sostenibilità del turismo sono state prodotte numerose “Carte”, provvedimenti comportamentali facoltativi, che impegnano moralmente soltanto i partecipanti alla stesura dei documenti. Non essendo questa la sede per esaminare la nutrita serie di documenti prodotti nel tempo, mi limiterò a segnalare alcune tra quelle che in qualche modo sono rapportabili al particolare punto di vista adottato.

La “**Carta di Lanzarote** per un turismo sostenibile” (1995)<sup>11</sup>, prodotta al termine della omonima conferenza mondiale, richiamando la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e una lunga serie di dichiarazioni sul turismo delle Nazioni Unite, la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo ed altri analoghi provvedimenti, riconosce –tra l’altro- che il turismo debba valutare i propri effetti sul patrimonio culturale e sugli elementi, le attività e le dinamiche tradizionali di ogni comunità locale.

La successiva **Carta di Rimini** (2001)<sup>12</sup>, richiamando anch’essa precedenti documenti, raccomanda di adottare provvedimenti strategici per le aree costiere e per le porzioni di territorio e di mare coinvolte, inserendo tali provvedimenti nel sistema pianificatorio. In particolare la carta sottolinea anche l’importanza di rafforzare e individuare nuovi strumenti per indirizzare le aree turistiche più mature verso azioni di rinnovo urbano, di miglioramento della qualità urbana e sociale e di riqualificazione del territorio, verso modelli più sostenibili.

Il documento più recente disponibile è la **Comunicazione n.621** della Commissione della C.E. “Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo”<sup>13</sup> del 19/10/2007 con la quale, tra l’altro, si invita le parti in causa ad adottare una strategia olistica ed integrata con una valutazione di tutti gli impatti del turismo, quindi anche quelli sul territorio, nella programmazione e nello sviluppo del settore.

A questi documenti, caratterizzati da una componente partecipativa solitamente a carattere volontario, possono aggiungersi altre iniziative, anch’esse a carattere volontario, finalizzate alla eco sostenibilità degli insediamenti turistici da esibire come marchio di qualità per gli utenti. Tra questi particolare rilevanza assume il marchio europeo “Ecolabel” per le strutture turistico-ricettive (decisione 2003/287/CE del 14 aprile 2003), fondato sul rispetto scrupoloso di una serie di criteri che consentono alle strutture che lo ricevono di distinguersi, a livello europeo, per l’impegno al miglioramento della qualità ambientale e forniscono agli utenti garanzie sicure circa l’efficienza delle misure di protezione adottate<sup>14</sup>. Da considerare, comunque, che Ecolabel è di carattere puntuale, si interessa cioè al singolo insediamento senza relazionarlo con il contesto in cui si trova.

I documenti citati, assieme a tutti gli altri non citati e sottintesi<sup>15</sup>, contengono delle dichiarazioni di principio le quali, per poter divenire operative, vanno tradotte in atti concreti, cioè in norme di legge o regolamentari. Purtroppo, nonostante una così nutrita fonte di indirizzi e raccomandazioni e nonostante un’attività culturale pubblicizzata in convegni dedicati, occorre dire che -almeno per quanto riguarda l’impatto del turismo sul territorio- i risultati in termini di produzione normativa al momento non sono incoraggianti.

### *La normativa pugliese sul turismo e suo impatto sul territorio*

<sup>11</sup> Scaricabile da [http://www.provincia.rm.it/siti\\_esterni/Agenda21/Documenti/CartaLanzarote.pdf](http://www.provincia.rm.it/siti_esterni/Agenda21/Documenti/CartaLanzarote.pdf).

<sup>12</sup> Scaricabile da [http://www.provincia.rimini.it/turismo/conferenza/testi/carta/carta\\_di\\_rimini.htm](http://www.provincia.rimini.it/turismo/conferenza/testi/carta/carta_di_rimini.htm).

<sup>13</sup> Scaricabile da <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0621:FIN:IT:PDF>.

<sup>14</sup> Nei singoli stati europei sono disponibili altri tipi di etichettatura, quali “Angelo Blu” (Germania), “Cigno Nordico” (Scandinavia), DGQA (Catalonia, Spagna) ed altre ancora.

<sup>15</sup> Un elenco parziale di documenti in materia di turismo sostenibile si trova nella «Carta di Rimini» del 30 giugno 2001.

Nella Puglia, regione di nostro interesse che -a causa della sua posizione geografica- costituisce anche regione di confronto per l'Albania, le leggi regionali che in qualche modo collegano il turismo alla tutela e gestione e tutela del territorio sono molte e risultano emanate in un arco di tempo piuttosto vasto. Procedendo in ordine di data si tratta di provvedimenti in materia di <sup>16</sup>:

**Agriturismo** (Lr n.34/1985), che prevede l'erogazione di finanziamenti a sostegno dell'attività agrituristica, alla quale possono destinarsi parte dei rustici nel rispetto delle loro caratteristiche tipologiche ed architettoniche. La legge consente la realizzazione di ampliamenti dei rustici medesimi purché organicamente integrati nelle strutture esistenti.

**Turismo rurale** (Lr n.20/1998), che consente di destinare a strutture ricettive turistiche gli immobili rurali (masserie, torri, fortificazioni, ecc.), anche se tutelati dalla legge 1089/1939, nel rispetto delle volumetrie e delle relative caratteristiche architettoniche. Eventuali ampliamenti sono consentiti nel sottosuolo e costituiscono variante allo strumento urbanistico.

**Disciplina delle strutture turistiche** (Lr n. 11/1999) che definisce le varie tipologie delle strutture ricettive turistiche (alberghi, motel, residenze, campeggi, villaggi, ostelli, ecc.) e stabilisce i requisiti per la classificazione. Le dimore storiche-residenza d'epoca non devono aver subito alterazione delle loro caratteristiche architettoniche. Infine sono stabilite alcune norme fondamentali per la tutela igienica ed ambientale, facendo solitamente rinvio ad altre norme di settore.

**Attività di affittacamere** (c.d. *Bed and Breakfast*, Lr n.17/2001) con l'utilizzo di parte della propria abitazione o di un edificio posto a breve distanza da esso.

**Riordino del sistema turistico regionale** (Lr n.1/2002) con la definizione degli organismi preposti alla tutela ed alla promozione dell'attività turistica.

**Attività escursionistica** (Lr n.21/2003) finalizzata a promuovere quell'attività turistica che si realizza attraverso la visita e l'esplorazione di ambienti naturali quali tratturi, sentieri, piste esterne ai centri abitati. Il successivo regolamento (n.23/2007) definisce le caratteristiche dei percorsi, alcuni criteri progettuali per la loro progettazione nonché la tipologia della segnaletica da apporre.

**Tutela ed uso della costa** (Lr n.17/2006) che detta norme per la gestione del demanio marittimo in un'ottica di salvaguardia, tutela ed uso ecosostenibile dell'ambiente.

**Parco naturale di Lama Balice** (Lr n.15/2007) istituito come area naturale protetta. Detta norme sugli organismi preposti alla gestione del parco e gli strumenti per l'attuazione del parco. Sono anche individuate una serie di attività vietate per la tutela del territorio e dell'ambiente naturale.

Da una disamina sommaria della legislazione sopra elencata emerge con tutta evidenza che i contenuti riscontrabili afferiscono esclusivamente o quasi:

- alle solenni dichiarazioni di principio, a volte tratti dai documenti e dalle "Carte" di settore in precedenza citate;
- alla meticolosa descrizione dei processi e delle procedure burocratiche necessarie per ottenere i riconoscimenti, i permessi e le concessioni previste in ciascun provvedimento legislativo.

Non è dato, invece, riscontrare un filo metodologico conduttore comune in quanto ciascuna legge è caratterizzata da un contenuto fortemente settoriale e risponde a specifiche esigenze, situazione

---

<sup>16</sup> Fonte: Notarstefano C. (a cura), *Raccolta di documenti giuridici inerenti la disciplina del Turismo*, Bari 2007.

questa ulteriormente accentuata dal fatto che le leggi in questione occupano un arco temporale lungo ben 22 anni.

Entrando più nei dettagli non può non rilevarsi come queste leggi non solo non contribuiscono ad accreditare una visione del turismo in un'ottica di sostenibilità nel territorio ma che, a volte, contengono elementi che sarebbero in contrasto con il tema in esame.

La legge sull'agriturismo, ad esempio, contiene delle ambiguità nel concedere la possibilità di realizzare degli ampliamenti all'azienda agricola: non sarà stato un caso se nella prima fase di attuazione una consistente quota di finanziamenti sono stati richiesti per costruire campi da tennis e piscine<sup>17</sup>, snaturando in tal modo il concetto stesso di agriturismo. Questa distorta visione dell'agriturismo è tutt'ora fortemente presente nel territorio regionale, prova ne sia il fatto che ancora oggi è molto diffusa la consuetudine di etichettare come "agriturismo" dei semplici ristoranti o sale di ricevimento di campagna.

Le leggi sul riordino del sistema turistico regionale e sulla tutela ed uso della costa sono estremamente dettagliate nella descrizione dei processi e delle procedure amministrative ma il loro limite consiste proprio in questo. Altrettanto può dirsi sulla legge che regola l'attività di affittacamere. Si tratta, quindi, di leggi a carattere unicamente amministrativo, del tutto slegate dalle tematiche oggetto di interesse nel presente contributo e che, quindi, non incidono sulla "sostenibilità" degli insediamenti che intendono "disciplinare".

Analogamente la legge sulla disciplina delle strutture turistiche considera ogni intervento come una entità a sé, senza relazionarlo al contesto in cui dovrà essere realizzato o che dovrà operare. Pertanto singoli provvedimenti hanno un effetto puntuale, cioè si interessano al singolo edificio/insediamento e sono privi di una visione di insieme dell'impatto che il sistema "turismo" può rappresentare per il territorio ove ciascun insediamento è localizzato.

Soltanto le leggi sul turismo rurale, sull'attività escursionistica e sull'istituzione del parco di Lama Balice mostrano qualche attenzione, sia pure con diverso angolo visuale, alla tutela del territorio ed alla salvaguardia del paesaggio. In particolare le due leggi sul turismo rurale e sul parco naturale di Lama Balice sono legate unicamente alla logica del "divieto". Secondo questa logica sarebbe consentito tutto ciò che non è vietato e, pertanto, i comportamenti desiderati dovrebbero scaturire automaticamente, secondo una metafora fotografica, come positivo del negativo rappresentato dai comportamenti vietati, cosa che non corrisponde al vero. Per sincerarsene è sufficiente osservare criticamente quanto di irrazionale, dannoso e incongruente ci circonda.

La sola legge sull'attività escursionistica, assieme al suo regolamento attuativo, appare quella più idonea ad imprimere uno sviluppo guidato del turismo di settore in un'ottica di sostenibilità ambientale e del territorio.

Da quanto innanzi considerato risulta evidente come il complesso sistema normativo sopra sintetizzato non sembra idoneo a "governare" il turistico nella regione secondo un'ottica di sostenibilità del territorio. A questa mancanza non supplisce neppure la normativa urbanistica di tipo generale vigente in Puglia. La legge urbanistica n.56 del 1980 è fin troppo "vecchia" per poter sperare di trovare indicazioni che vadano oltre il mero aspetto amministrativo e procedurale. Non si discosta molto da questa impostazione la successiva legge n.20/2001 che ha rivisto la struttura formale del processo di pianificazione. Anche i "Criteri per la formazione degli strumenti urbanistici" del 1989 risentono negativamente di questa impostazione "burocratica" della pianificazione. Nell'Italia delle autonomie ciascun ente si comporta e si regola come meglio crede, si potrebbe dire nel più assoluto arbitrio, per cui fatti salvi alcuni capisaldi irrinunciabili (come i beni paesaggistici appositamente tutelati) ciascun ente, nell'ambito delle proprie competenze, fa quello che gli pare. Conseguentemente gli strumenti urbanistici redatti nell'ultimo ventennio in

---

<sup>17</sup> cfr. Zito V., *Possibilità di riuso e valorizzazione del patrimonio edilizio rurale. Prima valutazione critica in merito all'attuazione in Puglia della Lr 22/5/1985, n.34 recante interventi a favore dell'agriturismo*, Atti del Convegno Nazionale *L'Architettura rurale nelle Trasformazioni del Territorio in Italia*, Bari, 15-16 maggio 1987.

Puglia, seguendo la prassi degli anni precedenti, sono stati caratterizzati dall'assoluta mancanza di attenzione per un raccordo tra gestione del territorio, tutela dell'ambiente e del paesaggio in rapporto anche allo sviluppo del turismo in maniera sostenibile per il territorio. Questo limite è stato riscontrato molto chiaramente anche nell'ambito dello svolgimento di un altro progetto di ricerca finalizzato, tra l'altro, alla redazione di linee guida per la prevenzione degli impatti ambientali dell'attività edilizia nelle aree agricole<sup>18</sup>. Le poche norme riscontrabili negli strumenti urbanistici sono, al solito, di assoluta genericità e di effetto applicativo concreto nullo. In buona sostanza, la tutela del territorio, nel senso di cui si tratta in questo lavoro, è affidata alla cultura ed alla buona volontà degli attori del processo (committenti, progettisti) dimenticando che gli stessi sono portatori di interessi privati i quali, a volte, sono in contrasto con le esigenze della sostenibilità.

A questa carenza sostanziale della gestione del territorio non pone rimedio neppure il *corpus* dei nuovi "Indirizzi per la redazione degli strumenti urbanistici", redatti nell'ambito del DRAG – Documento Regionale di Assetto Generale<sup>19</sup>. Pur prendendo atto che il livello di attenzione verso la qualità del territorio è notevolmente migliorato rispetto ai "Criteri" meramente burocratici del 1989, non può non rilevarsi come tale interesse consista nella elencazione di obiettivi senza che sia indicato "come" questi obiettivi potrebbero essere raggiunti. Per quanto riguarda il rapporto tra turismo e territorio in un'ottica di sostenibilità sono riscontrabili dei riferimenti soltanto per l'agriturismo all'interno della sezione dedicata alle analisi conoscitive, quindi senza alcun impatto concreto sul processo di pianificazione.

### *Indirizzi per una inversione di tendenza*

Da quanto sopra brevemente esposto, tenendo conto degli inconvenienti descritti è possibile, senza pretesa di esaustività, stilare un primo elenco di azioni che occorrerebbe adottare perché si possa giungere ad una adeguata ed efficace regolamentazione del settore del turismo rapportato alla sostenibilità del territorio e dell'ambiente.

In primo luogo penso che si debba cambiare atteggiamento nella redazione delle leggi che regolano il settore. A leggi tutte impostate sul "divieto" di fare "cosa" bisogna sostituire leggi che dicano anche "cosa" sarebbe opportuno fare e "come". Si tratta, quindi, di cambiare atteggiamento mentale. Alla costruzione di un sistema basato sulla ricerca della qualità e della tutela dal negativo, come una fotografia che si ricava da una pellicola negativa, deve sostituirsi un atteggiamento propositivo, che indirizzi gli attori del processo (committenti, progettisti, pubblici amministratori locali, operatori turistici, ciascuno secondo il proprio ruolo e le proprie competenze) verso un modo di fare "positivo". In altri termini, l'attività sul territorio non deve scaturire come fatto residuale riveniente dall'eliminazione di cose e comportamenti vietati, bensì deve scaturire da una serie di cose e comportamenti che si possono o che sarebbe opportuno fare.

Secondo questa logica è necessario stabilire un raccordo tra la normativa in materia di turismo e la normativa in materia urbanistica con la finalità di:

- realizzare le strutture ricettive in un'ottica di sostenibilità generale e per far questo la normativa deve necessariamente essere "trasversale";
- conseguentemente occorre indirizzare gli strumenti urbanistici in modo che possano guidare gli interventi sul territorio, associando i provvedimenti di tutela (divieti) con provvedimenti di tipo propositivo;
- indirizzare lo studio della sostenibilità energetica degli edifici andando oltre la banale consuetudine attuale di concentrare tutte le attenzioni sull'involucro dell'edificio; A questo proposito fonte di risparmio energetico può essere anche uno studio delle tipologie edilizie

---

<sup>18</sup> Progetto VIRIDIA, su internet all'indirizzo <http://www.ba.itc.cnr.it/VIRIDIA.html#VIRIDIA> .

<sup>19</sup> Scaricabili da <http://www.regione.puglia.it/drag/> .



energeticamente efficienti in rapporto alla particolare latitudine della regione, in modo da abbandonare l'acritico utilizzo delle tipologie di derivazione razionalista, in particolare quello della casa in linea, che ormai caratterizza ed appiattisce tutte le città<sup>20</sup>;

- allo stesso modo occorre indirizzare gli studi verso una qualificazione energetica degli ambiti urbani, ottenibile attraverso l'uso consapevole del verde pubblico e privato nonché con la riduzione del fenomeno dell'albedo che risulta essere molto più alto nei pressi di superfici pavimentate;
- far beneficiare dei finanziamenti previsti dalle diverse norme di settore unicamente gli interventi e le iniziative che dimostrino di migliorare la compatibilità ambientale, nel senso ampio di cui si discute, degli insediamenti turistici beneficiari;
- controllo del fenomeno della dispersione urbana e del consumo di suolo, quale quello causato dalle seconde case, tenendo presente che si tratta, forse, del controllo più difficile perché il fenomeno non è agevolmente rilevabile nella fase edificatrice;
- lotta all'abusivismo, cercando di stroncarlo sul nascere in quanto, diventando una sorta di *modus faciendi* comune e condiviso, risulta più difficile farlo nel seguito; a tal fine occorre tener presente che, sovente, l'abusivismo si insinua nei "vuoti" lasciati dalla pianificazione tradizionale a carattere unicamente vincolistico, ricollegando quindi il problema alla gestione complessiva del territorio;
- rifuggire da soluzioni di tipo ideologico nell'approvvigionamento energetico, del tipo no nucleare – solo nucleare; eolico sì – eolico no, rigassificatori sì – rigassificatori no, cercando di tendere a soluzioni equilibrate.

Venendo alla situazione del paese frontaliero dell'Albania bisogna osservare che lo stesso, a causa delle note vicende socio-politiche, si trova attualmente in una situazione di arretratezza relativa rispetto alla Puglia. Tuttavia il divario tra le due regioni si va rapidamente colmando, anche grazie ai finanziamenti internazionali ed all'accelerazione data dallo sviluppo in corso delle diverse attività, tra le quali bisogna annoverare il turismo.

Questa condizione, apparentemente negativa, potrebbe trasformarsi in punto di forza per uno sviluppo sostenibile della regione in quanto il territorio albanese è meno compromesso di quello pugliese. Pertanto è possibile programmare la sua trasformazione in un'ottica di sostenibilità atta a far sviluppare il paese, pur limitando e contenendo quegli effetti negativi che uno sviluppo irrazionale ha causato sul territorio pugliese.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario che si tragga insegnamento dalle conquiste ma anche dagli errori compiuti sul nostro territorio, in modo da realizzare un sistema normativo integrato che realmente faccia della sostenibilità il suo comune denominatore. In quest'ottica alle indicazioni sopra riportate per la Puglia occorre aggiungere la raccomandazione di rifuggere dalla tentazione di applicare, quasi *sic et simpliciter*, nel territorio albanese le norme ed il sistema esistente in Puglia.

Grazie per l'attenzione.

---

<sup>20</sup> Cfr. Zito V., *Il contributo degli enti locali nella progettazione edilizia sostenibile*, in *L'Ufficio Tecnico*, n. 5/2006, Maggioli ed., pp. 59-62.