

SEMINARIO DEL COMITATO ESECUTIVO DELLA CISL SARDA SUL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

ORISTANO (HOTEL ISA) VENERDÌ 20 GENNAIO 2006 ORE 9,30

RELAZIONE DI GIOVANNI MATTA, SEGRETARIO REGIONALE CISL

Il 13 dicembre scorso la Giunta regionale, con apposito atto deliberativo, ha formalizzato la proposta di Piano Paesaggistico regionale.

Tale piano dovrebbe diventare il documento d'indirizzo e di governo del territorio regionale, fissando i criteri di edificabilità nelle aree costiere, ma non solo, ed introducendo, inoltre, nuovi limiti nell'utilizzo e nella destinazione d'uso delle aree. Esso fissa inoltre i criteri generali a cui dovranno attenersi le province e i comuni nella redazione ed adozione dei rispettivi strumenti di pianificazione urbanistica.

La proposta, che diventerà operativa e vincolante presumibilmente entro l'estate prossima interviene dopo l'annullamento di tutti gli strumenti di programmazione urbanistica, i vecchi piani paesaggistici per intenderci, che nel corso degli anni dall'89 in poi, sono stati proposti dall'amministrazione regionale e regolarmente cassati in sede amministrativa.

Il Piano scaturisce sia per i contenuti che per la sua articolazione dalla legge regionale n. 8 del novembre 2004 e promana dal decreto legislativo 42/04 (decreto Urbani) che impone nuove modalità e criteri per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale paesaggistico ed ambientale.

Nella fase di avvio del nuovo piano la procedura prevede un iter definito di copianificazione così articolato: durante il mese di gennaio, e sino al 16 febbraio, la Regione, tramite il responsabile degli ambiti territoriali omogenei in cui è stata suddivisa la Sardegna (ben 27), terrà delle conferenze, finalizzate a registrare eventuali contestazioni alle proposte contenute nei vari capitoli di cui si compone l'elaborato adottato dall'esecutivo e soprattutto acquisire suggerimenti e indicazioni prodotte dai comuni e dai vari soggetti che interverranno negli appuntamenti attualmente in fase di svolgimento a Cagliari.

Esaurita tale procedura il Piano, ai sensi dell'articolo 2 della legge 8/04 ritorna in Giunta per le eventuali modifiche e la conseguente deliberazione finale. In questo contesto la Giunta delibera l'adozione del Piano Paesaggistico regionale che verrà trasmesso poi all'albo Pretorio dei comuni e, soprattutto, al Consiglio regionale che, attraverso la Commissione consiliare permanente, avrà sessanta giorni di tempo per formulare il proprio giudizio e le eventuali proposte.

Trascorso tale termine la Giunta regionale approva, in via definitiva, il Piano Paesaggistico regionale.

Come si evince dagli atti e dalle procedure segnate, il soggetto unico abilitato a definire il contenuto e le finalità del Piano, appare essere l'Esecutivo regionale.

Nel merito, come CISL sarda, già in sede di audizione presso la commissione competente nell'autunno del 2004, esprimeremo le nostre perplessità in quanto le procedure poi introdotte con la legge 8, di fatto, concentrano nelle mani dell'Esecutivo regionale un potere assoluto espropriando, la massima assise istituzionale della Sardegna di una competenza che gli era propria, assegnatole, peraltro, dall'articolo 3 dello Statuto speciale.

Nella fattispecie l'adozione del Piano Paesaggistico in discussione, comporta l'introduzione di regole e di vincoli a discrezione esclusiva della Giunta stravolgendo, in tal modo, il principio di sussidiarietà con i Comuni e con le Autonomie locali.

Pur condividendo il principio generale dove si afferma che le direttrici di utilizzo del territorio devono avere una dimensione extra comunale, ci pare esagerato il potere che la Giunta assegna a sé medesima subordinando, in tal modo, la potestà e la funzione del singolo Comune, tanto sul versante del governo del territorio quanto, infine, su quello della capacità di questi di indirizzare i fattori dello sviluppo specie quello locale.

Attraverso questi meccanismi, ed in forma assolutamente discrezionale, la Regione diviene attrice unica in grado di condizionare gli interventi atti ad attrezzare il territorio ma non solo.

La Regione con le prescrizioni e gli indirizzi che ha fissato nelle norme generali, ma anche attraverso il ruolo di tutore che si è data in materia di pianificazione ambientale, risulta l'unico soggetto istituzionale giuridicamente capace di stabilire le compatibilità degli interventi sul territorio con la tutela e conservazione del bene paesaggistico.

Peraltro ai Comuni non è concesso interferire sulla struttura del Piano tantomeno avere un ruolo autonomo di definizione del processo programmatico necessario soprattutto in materia di urbanistica e di valorizzazione delle proprie potenzialità produttive.

Infatti, nella fase di co-pianificazione i Comuni hanno a disposizione ben poche opportunità di incidere sul contenuto del Piano e comunque appare limitato il margine d'azione riservato alle istituzioni locali nel formalizzare indirizzi alternativi, quelli individuati dalla Giunta che ha già deciso dove non costruire, quale attività vietare nonché la natura degli interventi. Citiamo per esempio quali limiti posti per chi deve costruire in campagna o chi deve operare all'interno delle aree boscate.

È pur vero che si possono indirizzare lettere contenenti osservazioni e proposte al Presidente della Regione (comma 2 articolo 2 legge n. 8/04), ma questa pare più un'opportunità di supplica che un atto di governo.

Il tempo a disposizione di ogni Sindaco così come quello a disposizione di ogni partecipante alle conferenze è di cinque minuti, decisamente insufficiente per favorire un approccio attivo alla materia.

Per di più anche in sede di pianificazione territoriale l'obbligo di adeguare lo strumento alle compatibilità fissate dal PPR appare evidente ed inderogabile. Nel merito

l'articolo 22 delle norme d'uso del territorio regionale risulta esplicito ed inequivocabile.

Una simile modalità di procedere non può non aprire un caso specie nei rapporti tra istituzioni locali e cittadini. Infatti a fronte delle limitazioni evidenti che il singolo è chiamato ad osservare l'istituzione più prossima al cittadino, il comune appunto, non può interferire mentre lo stesso è chiamato «a recepire i contenuti del piano paesistico regionale e del piano di coordinamento provinciale», ed a vincolare i cittadini medesimi al rispetto di tali regole con tutte le contraddizioni che ne conseguono.

Per i più smemorati potremmo citare a mo' di esempio l'epilogo tragicomico che ha segnato il destino del Parco del Gennargentu. Voluto per decreto, esso è stato calato dall'alto con metodi non proprio ortodossi, e vissuto pertanto dalle popolazioni interessate come un obbligo, un vincolo inderogabile e non invece come opportunità di crescita del territorio. Il parco con tutte le limitazioni è risultato dopo anni di contrapposizioni polemiche assai poco gradito e comunque non vissuto in modo positivo dalle comunità locali. Alla fine ne è stata chiesta la cancellazione anche per evitare disagi e tensioni inutili tra cittadini ed espressioni istituzionali.

Resta infine da sottolineare che l'attuale capacità dei Comuni sardi di produrre un proprio percorso, appare assolutamente inadeguata per la caratteristica dei Comuni stessi, la gran parte al di sotto dei 2000 abitanti, molti dei quali sprovvisti di un ufficio tecnico capace di supportare l'amministrazione locale nelle diverse scelte d'indirizzo e governo del proprio territorio.

La Regione in luogo di una scelta politica forte, volta a supportare il ruolo dei comuni nella definizione e nella costruzione di un piano di valorizzazione del patrimonio ambientale, garantendo a tutti gli strumenti necessari per affrontare tale sfida, ha preferito normare in modo indistinto la definizione degli interventi sul territorio indebolendo ulteriormente la capacità di chi debole lo è già.

Noi restiamo convinti che solo una coerente politica di decentramento dei poteri, possa rappresentare un'opportunità di rilancio delle autonomie locali, ristabilendo le condizioni per un'azione incisiva dei comuni su un tema scottante come quello dello sviluppo locale, sollecitando e sostenendo il protagonismo delle comunità.

Ogni altra modalità d'intervento, diretta dalla città verso la periferia, potrebbe risultare inattuabile, inopportuna ed inefficace.

Nella convinzione generale l'urbanistica riesce a cogliere il senso delle dinamiche che attengono alla sfera del vivere quotidiano, dei rapporti tra l'uomo e l'ambiente e del forte impatto sociale ancorché produttivo ed economico che gli interventi sul territorio possono generare.

Anche per queste ragioni, come CISL, abbiamo sovente sostenuto che un tema così complicato come l'uso ed il governo del territorio imponesse una partecipazione diffusa delle comunità e delle categorie produttive interessate.

Se è vero, come sostiene peraltro nella sua relazione il comitato scientifico che ha curato la redazione del piano, che lo sviluppo economico della Sardegna ha come elemento strategico essenziale il territorio e le sue risorse, ed inoltre che le scelte operate oggi

hanno un orizzonte strategico e temporale di almeno dieci anni, queste devono vedere una diffusa e convinta partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Non bisogna dimenticare, infatti, che dalle scelte operate nel Piano derivano e deriveranno azioni capaci di condizionare l'uso del valore paesaggio, i beni ambientali, culturali etc. ai fini produttivi, intendendo con questa accezione, ovviamente, le limitazioni imposte dalla presenza di questi fattori a fronte della possibilità di consolidare l'attuale base produttiva.

Dentro il Piano, infatti, deve trovare adeguato spazio la risposta alle domande di sviluppo che la Sardegna avanza.

Ad esempio, quale agricoltura e dove praticarla, ma anche che tipo di turismo, di quali dimensioni, con quali numeri e con quali caratteristiche. Dove intervenire e quali ambiti privilegiare e valorizzare. Ma anche, come attrezziamo il territorio tanto ai fini sociali che produttivi.

L'articolo 3 nelle disposizioni generali, contenute nella bozza del Piano, così recita: «Il Piano Paesaggistico regionale assicura nel territorio regionale un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio e costituisce il quadro di riferimento e di coordinamento per gli atti di programmazione e di pianificazione regionale, provinciale e locale e per lo sviluppo sostenibile».

Il contesto sociale ed economico in cui si colloca il Piano Paesaggistico regionale peraltro non consente margini né offre rifugi su questioni che indirizzano la gestione del territorio verso ambiti meramente contemplativi.

La crisi del sistema produttivo che vede l'industria in una fase di decisa stasi economica, l'agricoltura interessata da un processo di trasformazione i cui esiti appaiono tuttora indefiniti, il turismo che non riesce ad assumere un ruolo trainante per l'economia locale, rimandano tutti ad una coraggiosa azione di governo delle risorse territoriali e del bene paesaggio che paiono al momento la vera arma di riscatto del modello produttivo e locale della Sardegna.

Non possiamo perciò in alcun modo ignorare che il modello di sviluppo del prossimo decennio risulterà condizionato in modo significativo dai contenuti del nuovo Piano Paesaggistico regionale. Per queste ragioni sottolineiamo ancora una volta l'esigenza di capire quale piano generale di sviluppo s'intende perseguire ed a quale obiettivo di lungo periodo guarda l'azione del governo regionale.

Soprattutto ci interessa capire quale ruolo devono avere le zone interne ed il loro paesaggio ed infine come potremo mantenere vivi tali comuni.

Per dirla in modo più esplicito. Come arrestiamo lo spopolamento dei comuni minori che restano il vero primo presupposto per conservare e tutelare il bene territorio? Vogliamo ribadire in modo inequivocabile che il pilastro essenziale per valorizzare il patrimonio territoriale è e resta la presenza dell'uomo con le sue attività sociali e produttive e perciò diviene indispensabile, in questo contesto, arrestare lo spopolamento delle zone interne.

Spopolamento che prosegue inesorabile ormai da oltre 20 anni che ha spogliato i piccoli comuni di intere generazioni che hanno privilegiato e spesso subito l'esodo verso quelle aree accreditate come suscettibili di sviluppo.

Ecco perché occorre, contestualmente alla definizione nel Piano Paesaggistico regionale indicare alcuni orientamenti sul governo del paesaggio, esplicitare i filoni per sollecitare l'avvio di nuove attività produttive.

Nel documento regionale non cogliamo alcun intento in tal senso ed anzi per alcuni versi abbiamo la sensazione che l'argomento sia rimasto decisamente nell'ombra. A meno che le linee del nuovo sviluppo non siano rappresentate da una voglia spasmodica di tornare a «Su Connotu», con un salto all'indietro di 50 anni, verso un'agricoltura di sussistenza, povera di risorse e di ruolo strategico.

Ridurre cioè gran parte della Sardegna ad un grande museo a cielo aperto intatto sotto l'aspetto paesaggistico da vendere ai turisti in cerca di avventura.

Quello che avveniva all'inizio del secolo scorso e che tanto incantò lo scrittore inglese Lawrence.

Occorrerebbe invece supportare quanto di meglio stanno producendo le comunità dell'interno, attraverso la riscoperta di prodotti di nicchia, ma soprattutto si dovrebbe ricostruire un tessuto produttivo che permetta alle future generazioni di restare sul territorio. Non vincoli, bensì cogliere e valorizzare al meglio le opportunità che la terra Sardegna offre, dentro un percorso fatto di azioni positive, culturali, sociali ed economiche per costruire uno sviluppo integrato.

Ovviamente questo vuol dire un'agricoltura dinamica che ha bisogno di investimenti, di spazi, di strutture e di processi innovativi e di persone, uomini e donne, che devono essere incoraggiati su questa strada.

Identica valutazione deve essere fatta per sviluppare l'industria turistica. Questo settore, nonostante i proclami e le «attenzioni» riservategli in questi anni non è stato in grado di tragguardare risultati convincenti.

Il turismo sardo mantiene il carattere di stagionalità, e come osserva il rapporto Svi-mez, non riesce ad esprimere numeri di qualità. Concorre per appena il 7% alla produzione del PIL con una distanza al momento incolmabile tra i dati del sistema sardo e quello delle regioni meridionali tutte attestata su valori prossimi al 15% tranne la Sicilia di poco oltre il 20%.

Peraltro il turismo non ha acquisito una tale capacità economica tale da esprimere quel ruolo di filiera che esso assolve all'interno dei processi produttivi di altre realtà regionali. Ciò dipende in larga misura da una concezione monoculturale di questo comparto, proiettato come è dentro un filone esclusivamente di tipo balneare, e che vede il mare come unica risorsa godibile e che risulta avulso, non fa sistema per intenderci, con le attività produttive locali.

La politica turistica di questi anni non è riuscita a correggere questa tendenza, mentre una forte espansione edilizia si è sviluppata in larga parte sulle coste. Proprio i comuni costieri hanno provato a giocare le loro chance dentro questo circuito, alcuni con indi-

scutibile successo, altri garantendo una significativa ed esclusiva espansione del settore edile.

Ora l'argomento torna in modo prepotente alla ribalta anche a seguito dell'approvazione della proposta di Piano Paesaggistico regionale, senza che questo incida però in modo chiaro, se non sul versante dei vincoli. Cioè da oggi non si potrà costruire in modo indiscriminato entro una distanza di 2000 metri dal mare e tale vincolo vale per tutti. Per chi ha rispettato in modo serio il valore ambientale, per chi a stravolto il paesaggio ed infine per chi sinora ha lasciato il territorio incontaminato e vorrebbe da questa risorsa trarre qualche opportunità.

In luogo di una programmazione si è preferito il vincolo che non risolve il problema.

Siamo d'accordo, infatti, che non possiamo distruggere tutte le risorse ambientali e che queste vanno preservate per oggi e soprattutto per il futuro.

È impensabile però che ciascun comune come abbiamo osservato in altra parte di questa breve riflessione, non possa concorrere con un modello autonomo, a stabilire un percorso programmatico e progettuale per indirizzare l'uso ed il governo del proprio territorio.

Non è disponibile alcuno studio in grado di indicare se le strutture attualmente esistenti risultino capaci di sopportare l'obiettivo strategico di ospitare in Sardegna, quantità crescenti di turisti.

Pur non condividendo come Cisl l'obiettivo di sostituire l'industria manifatturiera puntando le carte per lo sviluppo della Sardegna esclusivamente sul turismo siamo dell'avviso che questo settore è suscettibile di un ulteriore e significativo incremento. Ciò può avvenire con un'oculata politica di settore che pone al centro la qualità dell'offerta, la tutela dell'ambiente e soprattutto il miglioramento della ricettività. L'idea di incrementare le presenze, distribuendole anche fuori dalle *enclave* classiche, pone necessariamente al centro della strategia settoriale l'aumento delle strutture ricettive.

Tale possibilità con l'introduzione del PPR non pare praticabile.

L'obiettivo più evidente appare non una programmazione del settore attraverso la delimitazione degli investimenti occorrenti, quanto invece un'operazione tendente a far lievitare il costo degli immobili costieri.

È anche questa un'operazione che rimanda ad una concezione del ruolo dell'urbanistica più vicina ad una visione immobiliare che sociale e di crescita economica.

Non sfugge a nessuno che la Sardegna risulta tra le Regioni la peggio dotata di infrastrutture e che queste hanno rappresentato, e rappresentano, la palla al piede del sistema economico regionale.

Non solo l'indagine dell'Istituto Tagliacarne, ma l'analisi sulla qualità delle infrastrutture curata dalla Banca d'Italia nel 2003 relativamente alle regioni del Mezzogiorno, indicano che la Sardegna mantiene un Gap infrastrutturale ancora alto.

Lo stesso rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno del luglio 2005 indica la nostra regione tra le meno dotate di infrastrutture sociali e produttive. Dalle strade alle ferrovie, dai porti alle infrastrutture idriche il dato sardo è lontano da quello medio nazionale di 40 punti.

Ora è sin troppo evidente che siffatta realtà debba trovare una specifica collocazione dentro un programma di pianificazione territoriale. Non tanto nella specifica delle opere da realizzare quanto invece nella definizione di un possibile assetto delle infrastrutture.

Per il futuro: quali assetti s'intende privilegiare e quali infrastrutture si vogliono realizzare.

Una prima lettura dei documenti inerenti il Piano Paesaggistico regionale non conforta le attese.

L'articolo 95 delle norme generali di attuazione così recita: «gli ampliamenti delle infrastrutture esistenti e la localizzazione di nuove infrastrutture saranno possibili solo se:

- a) previsti nei piani di settore. Quali, ci verrebbe da dire;
- b) ubicati preferibilmente nelle aree di minore pregio paesaggistico. (sic);
- c) accompagnati da studi che ne mitigino gli impatti visivi ed ambientali».

Prosegue quindi nel sottolineare che le strade e le ferrovie che hanno conservato in parte il tracciato sono da considerarsi beni paesaggistici regionali.

Al punto c) dello stesso articolo sottolinea inoltre che non saranno consentiti interventi che ne stravolgano le caratteristiche e i tracciati.

Mentre le strade di fruizione turistica e quelle di appoderamento specie quelle di nuova costruzione «dovranno escludere l'uso dell'asfalto, di cordoli e muretti etc.....»

Ancor più rigido e vincolante. Anche qui vale la stessa valutazione prima richiamata per i settori produttivi.

Le annotazioni sinora fatte confermano quanto delicata appare la materia e quale riverbero esse avranno dentro lo scenario esistente, quante implicazioni determineranno le scelte che la regione si appresta ad adottare.

Noi abbiamo ben presente, anche per il ruolo che il sindacato è chiamato ad assolvere oggi nella nostra regione, che per la complessità sociale che la Sardegna esprime, risulta impensabile risolvere con un tocco di bacchetta magica, le tante innumerevoli contraddizioni esistenti sul versante ambientale, e soprattutto non ci convince l'intenzione di correggere, manu militari, le troppe distrazioni che hanno contraddistinto l'applicazione in Sardegna delle norme urbanistiche.

Senza incorrere nel qualunquismo, i temi, le ansie, i richiami ai vincoli che accompagnano il dibattito attuale sono gli stessi che accompagnarono il varo della 45/89. Un'ottima legge, ancora attuale che purtroppo è rimasta in larga parte inapplicata. Chiediamoci il perché.

Restiamo convinti che la pianificazione territoriale anche quella attinente la conservazione e la tutela dell'immenso patrimonio paesaggistico rimandi ad una decisa adesione delle diverse realtà locali. In questo senso occorre portare dentro la riflessione scientifica e tecnica che accompagna la stesura dei documenti di corredo al Piano Paesaggistico regionale l'incomparabile testimonianza che solo il sindacato può rappresentare.

Noi vogliamo rivendicare alla CISL sarda un ruolo insostituibile fatto di presenza organizzata diffusa nel territorio ma anche di testimonianze attive in tutti gli ambiti comunali e soprattutto produttivi.

Una condizione questa che diventa opportunità di osservatorio invidiabile e inconfondibile delle condizioni e delle contraddizioni presenti nei vari ambiti territoriali.

Per questo pensiamo di avere titolo non solo ad interloquire su quanto si va proponendo sul versante urbanistico, ma anche a contrastare ed opporre eventuali alternative.

Anche perché non vogliamo ripercorre l'esperienza di quella parte *d'intelligenza* di un ateneo sardo che non cito, per non fare torto a nessuno, che incontrando Maurice Le Lannou in giro nella nostra isola per i suoi studi di geografo, gli chiesero, «che venite a fare in Sardegna, non c'è niente da vedere, non abbiamo né monumenti celebri, né paesaggi sontuosi e la nostra terra è povera».

Noi siamo fermamente convinti del contrario, e stiamo cercando tutte le occasioni per dimostrarlo.