

CCLXXVI SEDUTA*(ANTIMERIDIANA)***GIOVEDÌ 16 MARZO 1989****Presidenza del Vicepresidente MURA****I n d i****del Presidente SANNA****INDICE**

Proposte di legge Floris-Baghino-Saba-Manunza-Tidu: "Norme regionali per l'uso del territorio" (7); Cabras-Mereu S.-Cossu-Oggiano-Pili: "Norme in materia di pianificazione territoriale per l'uso e la tutela del territorio regionale" (392); Canalis-Orrù-Palmas-Pes-Cuccu-Uras-Ortu V.-Atzori V.-Cocco-Dadea-Lai-Ladu L.-Lorelli-Mol-Porcu-Pubusa-Ruggeri-Sciolla-Serri: "Norme per la salvaguardia, l'assetto e l'uso del territorio" (416); Planetta-Puligheddu-Arestì-Falchi-Marracini-Meloni-Murgia-Ortu I.-Piretta: "Norme per la pianificazione territoriale concernenti l'uso e la tutela del territorio della Sardegna" (429) e del disegno di legge: "Norme urgenti in materia di salvaguardia, di coordinamento e di assetto territoriale del sistema costiero" (339). (Continuazione della discussione del testo unificato):

ONIDA	12610
DEIANA	12612
CABRAS	12615
ONNIS	12621

SORO 12625

La seduta è aperta alle ore 10 e 25.

ORTU VELIO, *Segretario f.f. dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 7 marzo 1989, che è approvato.*

Continuazione della discussione del testo unificato delle proposte di legge Floris-Baghino-Saba-Manunza-Tidu: "Norme regionali per l'uso del territorio" (7); Cabras - Mereu S. - Cossu - Oggiano - Pili: "Norme in materia di pianificazione territoriale per l'uso e la tutela del territorio regionale" (392); Canalis - Orrù - Palmas - Pes - Cuccu - Uras - Ortu V. - Atzori V. - Cocco - Dadea - Lai - Ladu L. - Lorelli - Mol - Porcu - Pubusa - Ruggeri - Sciolla - Serri: "Norme per la salvaguardia, l'assetto e l'uso del territorio" (416); Planetta - Puligheddu - Arestì - Falchi - Marracini - Meloni - Murgia - Ortu I. - Piretta: "Norme per la pianificazione territoriale concernenti l'uso e la tutela del territorio della Sardegna" (429) e del disegno di legge: "Norme urgenti in materia di salvaguardia, di coordinamento e di assetto territoriale del sistema costiero" (339).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la

continuazione della discussione del testo unificato delle proposte di legge numero 7, 392, 416, 429, e del disegno di legge numero 339. E' iscritto a parlare l'onorevole Onida. Ne ha facoltà.

ONIDA (D.C.). Signor Presidente, onorevoli colleghi, non mi soffermerò sulle valutazioni politiche sul disegno di legge, altri lo hanno fatto nei giorni precedenti e altri trarranno le conclusioni ancora oggi e nei giorni successivi. Mi fermerò invece ad esaminare alcuni punti del testo in discussione che se per un verso costituisce un atteso documento di notevole peso politico e culturale, peraltro presenta elementi di discutibile validità sotto il profilo tecnico e giuridico di rilevanza tale da poter compromettere la corretta applicazione della legge e da far venir meno le finalità stesse che dovrebbero essere perseguite dalla normativa. I rilievi che possono muoversi alla formulazione del disegno di legge sono di diverso ordine. Io mi soffermerò solo su quelli che attengono alla sostanza della normativa. Primo: la limitazione della competenza della Regione nell'approvazione e formazione degli strumenti a livello subregionale e cioè dei piani urbanistici provinciali, territoriali in genere e dei piani comunali o intercomunali. Ciò deriva sia dall'ampio contenuto dei piani provinciali e subprovinciali sia specialmente dai compiti attribuiti alla sezione specializzata in materia urbanistica che si limitano al solo controllo di legittimità. Non sono previste possibilità di modifiche che nascano da una visione globale di un problema o dall'inopportunità dell'applicazione di una data norma quand'anche la stessa risulti ammissibile sotto il profilo della legittimità.

Secondo: non appare ben definita la gerarchia dei diversi strumenti urbanistici che in successione l'uno rispetto all'altro dettano norme riguardanti la pianificazione dello stesso territorio e dello stesso settore. Conseguentemente può accadere che aree regolamentate dal piano paesaggistico di interesse regionale vengano poi interessate anche dal piano provinciale e contemporaneamente dal piano della Comunità montana o dal piano comunale. Se è stabilito che un piano sia sovraordinato rispetto al successivo non è ammissibile che non si abbia una chiara diversificazione nei contenuti, e che non si definisca quale spazio di regola-

mentazione spetti ai piani in sottordine.

Inoltre non appare giustificata la limitazione della competenza regionale al solo piano paesaggistico con l'esclusione del piano urbanistico territoriale che viene demandato alla competenza della provincia per le parti di territorio o settori non compresi nel piano paesaggistico, posto che i piani paesaggistici non saranno generalizzati all'interno del territorio regionale.

Terzo: non appare giustificata la norma per la quale senza limitazione di tempo fino all'approvazione dei piani paesistici e delle norme e delle direttive regionali è vietato modificare gli strumenti urbanistici generali vigenti nei Comuni della Regione. Tra l'altro da questa norma dovrebbe conseguire che i piani paesaggistici coprono tutto il territorio regionale.

Quarto: non è comprensibile come possano rimanere in vigore gli studi di disciplina redatti ai sensi della legge 17 dell'81 per le zone F costiere quando venga applicato il vincolo di inedificabilità nella fascia di 500 metri dal mare, considerata la sostanziale variazione nel dimensionamento delle zone F derivante dal suddetto vincolo. Mentre si condivide l'opportunità dell'ampliamento della fascia di rispetto da 150 a 500 metri si aggiunge che il piano paesaggistico deve definire gli ambiti entro i quali può estendersi la zona F, in considerazione specialmente del fatto che gli studi di disciplina sono la premessa dello strumento attuativo e che può non esistere almeno in parte compromissione edificatoria.

Quinto: le possibilità di deroga alle norme di salvaguardia vigenti fino all'approvazione dei piani territoriali paesistici ed interessanti le zone agricole E e le zone per gli insediamenti stagionali F appaiono molto elastiche e scarsamente vincolate dal nullaosta della legge numero 1497 che viene notoriamente concesso in base a criteri di discrezionalità, così come è di dubbia interpretazione la deroga in zona E per gli interventi che comportino modeste modificazioni all'assetto idrogeologico, se è vero che il carattere di modestia è del tutto opinabile.

Sesto: l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica ai piani paesistici può protrarsi a tempo indeterminato non essendo previsto un provvedimento di intervento sostitutivo da par-

te della Regione così come opportunamente viene stabilito per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione alle direttive e ai vincoli regionali previsti dall'articolo 6 delle norme.

Settimo: il grave problema della difesa dell'ambiente naturale trova una prima tutela nell'imposizione di norme di utilizzazione e di edificabilità nell'ambito delle zone agricole E. In queste l'indice di fabbricabilità deve essere commisurato al tipo di utilizzazione più o meno estensiva dei terreni, deve essere in relazione col piano di sviluppo aziendale che dovrebbe accompagnare ogni progetto di utilizzazione dei suoli. In tal modo verrebbe introdotto uno strumento che consente di rendere razionale il pascolamento e di limitare il carico di bestiame per ettaro se si vuole arrestare il processo di desertificazione talvolta irreversibile e conseguentemente di dissesto idrogeologico che sta portando al degrado le nostre campagne. Né si può pensare che possano costituire salvaguardia delle zone agricole di interesse agro-pastorale le norme vigenti nel decreto assessoriale del 1983. Basta considerare che vengono normalmente consentite edificazioni fino a 2000 metri cubi per ettaro e addirittura fino a 5000 metri cubi per ettaro solo per attività connesse alla conduzione dell'Azienda. Molto opportunamente queste norme limitative dell'attività nella zona E risultano enunciate nel disegno di legge di proposta assessoriale e sarebbe auspicabile l'integrazione del testo con la disciplina delle zone agricole ivi formulata, ovviamente per le parti compatibili.

La regolamentazione dell'uso del territorio agricolo si presenta invece ambiguamente dispersa in tutti gli strumenti della pianificazione. Fa parte del contenuto del piano provinciale, come stabilito dall'articolo 11, comma primo. E' detto infatti che il piano urbanistico provinciale detta norme per l'uso del territorio agricolo, ma le normative sull'uso del territorio agricolo fanno parte del contenuto del piano comunale che regola l'uso del territorio agricolo. D'altra parte, essendo il piano urbanistico delle comunità montane la materializzazione del piano di sviluppo socio-economico, in esso è prevista la regolamentazione dei suoli agricoli che consegue ad una puntuale analisi geo-pedologica del territorio. Essendo però questo piano sotto ordinato al piano provinciale, ai

sensi dell'articolo 1, viene a perdere quella autonomia che gli è attribuita dall'articolo 7 della legge numero 1102.

Ottavo: nel disegno di legge non viene affrontato il gravissimo problema dei vecchi centri. Per avviare un processo di rivitalizzazione degli stessi, per il recupero di un patrimonio culturale che non può essere abbandonato, opportuno appare il disposto relativo all'impiego del piano per l'edilizia residenziale pubblica per il recupero, anche se il piano di recupero ex legge "457" è indicato come lo strumento fondamentale per questo fine, nonostante che questo strumento non risulti classificato tra quelli di attuazione del piano urbanistico comunale.

Nono: l'abrogazione *in toto* delle leggi regionali "17" del 1981 e "30" del 1978 comporterà alcuni scompensi che potranno essere sanati solo con le direttive ed i vincoli; basta pensare alla norma della legge numero 30 che rendeva possibile l'attuazione delle lottizzazioni per comparti in caso di mancato accordo fra i proprietari, ovvero la norma della legge "17" sul divieto di ampliamento delle zone B residenziali. Né in materia di lottizzazioni si può ritenere concretamente applicabile la norma sulla espropriazione delle aree da lottizzare, di cui all'articolo 21, quando si tenga conto della esperienza dell'articolo 28 della legge urbanistica.

In conclusione, il disegno di legge che dovrebbe rappresentare lo strumento cardine per la disciplina ed il controllo dell'uso del suolo, per la regolamentazione degli interventi di conservazione e trasformazione del territorio a scopi insediativi, residenziali e produttivi, presenta notevoli lacune in relazione alle sue finalità. Appare di dubbia interpretazione ed applicazione, specialmente nella definizione degli strumenti urbanistici ai vari livelli, e demanda a strumenti di pianificazione futuri ciò che sarebbe dovuto essere espresso in questa sede coerentemente con l'affermazione di principi fondamentali di urbanistica nel solco di un'esperienza ormai consolidata da anni nella legislazione territoriale di altre Regioni.

PRESIDENTE. Signori consiglieri, poiché nessuno degli onorevoli iscritti è presente in Aula sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 10 e 40, viene ripresa alle ore 10 e 53).

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SANNA

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Deiana. Ne ha facoltà.

DEIANA (D.C.). Signor Presidente, colleghi del Consiglio, è riconosciuta da noi tutti, ma anche da coloro che operano nel settore e dall'intero popolo sardo, l'esigenza che il Consiglio regionale approvi una norma che regolamenti in termini chiari e incontestabili una materia delicata come quella dell'urbanistica e della tutela del territorio regionale. Il testo unificato della proposta di legge numero 7, presentata nell'ottobre del 1984, del disegno di legge presentato nel maggio del 1987, della proposta di legge numero 392 del gennaio 1988, della proposta di legge numero 416 del maggio 1988 e dell'ultima in ordine di presentazione, la numero 429 del 6 maggio 1988, oggi in discussione, disciplina una materia certamente non facile da trattare che richiede il coinvolgimento dei vari livelli territoriali e delle forze sociali, professionali, politiche e sindacali dell'intera Isola. Pianificazione territoriale significa stabilire dei parametri e dare indicazioni precise che devono essere rispettate perché anche in futuro saremo giudicati in base all'assetto che avremo dato al territorio. Se noi sbagliamo in questa materia avremo certamente dei riflessi non soltanto per quanto riguarda i servizi e i complessi abitativi, ma dal modo in cui opereremo nel settore deriverà l'immagine che noi daremo della nostra Isola non solo alle altre Regioni italiane ma all'Europa e al mondo. Io penso che sia volontà di tutti noi creare un ambiente a misura non solo dei cittadini sardi, ma anche di quanti dal mondo intero vengono ad apprezzare questa nostra bella isola, che devono trovare in tutti i settori dei servizi che danno della Sardegna un'immagine positiva. Dobbiamo pianificare l'uso del territorio preoccupandoci non solo del momento attuale ma anche del futuro.

Se da una parte si lamenta il ritardo da parte della Commissione - perché la prima proposta di legge risale al 18 ottobre del 1984 - dall'altra si obietta che trattandosi di un argomento così im-

portante e così delicato questi tempi erano necessari per arrivare ad un testo unificato il più completo possibile. Forse nessuna norma, nel momento in cui viene approvata, può essere soddisfacente per tutti e completa in tutti i suoi aspetti, e sarà quindi necessario verificarla nel tempo e eventualmente correggerla. Ma questo non esonera nessuno dall'impegno di portare a compimento questo iter legislativo. Non è facile prevedere degli interventi che mirino insieme ad una revisione delle cose che non vanno bene in questo momento e a una razionalizzazione di tutto l'assetto urbanistico, con strumenti che siano snelli, semplici, ma anche completi, in armonia con l'esigenza di tutelare l'ambiente, la salute dei sardi e la vivibilità stessa della nostra isola nel modo più idoneo e completo possibile.

Sono principi che richiedono una filosofia altamente elaborata e una conoscenza completa del territorio che ci permetta di prendere l'esperienza del passato come esempio e proiettarla nelle proposte per il futuro. Il discorso si amplia e si completa quando esaminiamo gli enti pubblici interessati ai vari livelli territoriali, principalmente i Comuni che hanno situazioni diversificate. Se consideriamo, per esempio, la situazione abitativa nei nostri Comuni ci accorgiamo che ci sono dei Comuni dove la popolazione si articola in un modo complesso. Ci sono dei Comuni che oltre ad avere un piano di fabbricazione per il centro hanno delle diramazioni che riguardano le cosiddette frazioni in cui vivono cento, duecento o anche solo dieci abitanti, ma anche per queste frazioni deve essere prevista una normativa che le integri nel centro del Comune di appartenenza.

Sono argomenti abbastanza difficili, non facili da trattare, perché quando noi andiamo ad esaminare attentamente la classificazione delle varie zone di un Comune ci è facile definire queste zone, ma quando andiamo a ipotizzare un intervento costruttivo che è un misto tra struttura abitativa e struttura produttiva di un'azienda all'esterno del centro abitato le cose vanno affrontate diversamente perché ci troviamo non soltanto a dover dare una concessione edilizia per una casa di civile abitazione dove risiederanno i nuclei familiari che gestiscono l'azienda, ma dobbiamo esaminare aspetti che riguardano la produzione, che

possono riguardare il settore agro-alimentare o anche quello agro-turistico. Sono tematiche che richiedono, come dicevo in premessa, un'attenta analisi per giungere a decisioni appropriate. Sicuramente in casi così diversificati la decisione diventa più difficile perché se nel centro storico noi dobbiamo salvaguardare quella che è la storia del passato cercando di conservare una certa tipologia architettonica per salvaguardare l'identità dei nostri paesi perché sono stati costruiti nei secoli, d'altra parte quando andiamo a fare nuovi interventi dobbiamo già ipotizzare l'identità futura della nostra società. Ma tutto questo pone problemi che riguardano non la pura e semplice costruzione di un complesso abitativo, commerciale o industriale, ma un aspetto molto delicato che è quello della tutela del paesaggio e della tutela del territorio. Qui sta il punto cruciale, e noi dobbiamo avere un'attenzione particolare per questi problemi che riguardano sia l'urbanistica che la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Io non sono un componente della Commissione che ha lavorato a tempo pieno per l'esame di questi progetti di leggi e ho avuto quindi meno tempo per fare delle considerazioni profonde; il mio intervento può essere dettato soprattutto dall'esperienza maturata in passato in qualità di sindaco, di presidente di Comunità montana eccetera. Conoscendo realtà ben specifiche sono portato a fare delle considerazioni più concrete e particolari che generali. Mi sembra che non sia soddisfacente l'attenzione prestata al raccordo degli insediamenti esterni che non fanno parte del paese vero e proprio col resto del territorio. Altrettanto si verifica per i Comuni costieri intorno ai quali si sono sviluppate in questi anni delle frazioni che hanno caratteristiche molto diverse dai Comuni agropastorali di cui sono parte. Sono agglomerati che si sono sviluppati lungo le coste e che creano non poche difficoltà per un governo corretto delle coste stesse. Cito ad esempio la situazione di Castelsardo, il cui centro storico va preservato ma sia a nord che a sud di questo centro si sono sviluppati degli agglomerati che sono altrettanti paesi e che creano non poche difficoltà per la tutela dell'ambiente e la pianificazione urbanistica. Mi pare che noi non abbiamo una trattazione completa di questa diversificazione anche se sono previsti dei me-

canismi di controllo che possono, se non in fase propositiva in fase di verifica dell'esattezza dell'intervento, permettere di intervenire. Ma non basta! Una legge che va a dettare delle norme ben definite per quanto riguarda l'amministrazione futura di questo settore deve verificare anche l'applicabilità in base al discorso generale. E in base al discorso generale noi ci troviamo a dover concedere delle autorizzazioni sia alla nascita di nuovi rioni sia alla nascita di singole case. Ma la nascita sia di nuovi rioni sia di singole case comporta un'attenzione all'aspetto igienico-ambientale, e a tutti gli aspetti infrastrutturali. Si può riuscire a coordinare la crescita edilizia guidata con una tipologia ben precisa, governata da parametri ben individuati che ci permettono di avere un risultato edilizio discreto e tuttavia avere problemi di vivibilità. Mi spiego: tutti noi, durante le ultime estati, siamo stati attenti ai problemi ambientali, e anche agli occhi dei non addetti ai lavori emergeva in termini abbastanza chiari e semplici qual era l'indice di inquinamento delle nostre coste. I bollettini sui risultati analitici dell'esame delle acque nelle zone in cui esistevano degli insediamenti, indicavano la presenza di microrganismi dannosi per i bagnanti. Il cittadino non poteva non considerare che le fonti d'inquinamento delle acque, soprattutto in determinate zone sono gli scarichi degli insediamenti abitativi e quindi possono essere facilmente individuate e anche ipoteticamente facilmente eliminate. Abbiamo l'impressione che la normativa che stiamo per approvare non affronti con completezza questo problema, perché se noi consideriamo le sedi sia di approvazione sia di controllo dei piani vediamo che non hanno la possibilità di integrare in un unico progetto la costruzione e la salvaguardia del territorio. Io penso che sia una normativa incompleta e non del tutto giustificata dal punto di vista della tutela del territorio.

Si è detto che alcune cose non sono di competenza solo dell'Assessore degli enti locali ma riguardano anche altri Assessori ma illustrare la nostra posizione all'assessore Merella, che segue attentamente questi lavori e si è impegnato con passione, non solo in sede istituzionale ma anche all'esterno per arrivare all'approvazione di questa legge ci fa molto piacere e quindi ne approfittiamo. Qualcuno dice che contestualmente all'approva-

zione dei piani di fabbricazione dovremmo, almeno per quanto riguarda le coste, dotare ogni insediamento di reti di depurazione creando un sistema di smaltimento dei rifiuti che non danneggi l'ambiente. Altri pensano che noi dovremmo studiare un sistema che possa integrarsi nei piani di scarico dei rifiuti in alto mare, anche senza degli impianti di depurazione a monte, perché studiando le correnti marine, si possono disperdere gli scarichi in alto mare; in questo modo l'accumulo delle sostanze organiche stesse costituirebbe un patrimonio di alimentazione per la flora marina. Poiché non vi sono in legge dei riferimenti precisi al rapporto tra la costruzione dei complessi abitativi e il conseguente coordinamento con queste strutture, noi stiamo facendo un provvedimento parziale. Diamo la possibilità alla gente di costruire, quindi anche incrementare l'occupazione nel settore dell'edilizia ma non stiamo facendo una cosa ben fatta per quanto riguarda la salute dei sardi. Questo problema non riguarda solo le coste sarde ma anche i centri dell'interno. Quasi in ogni paese, o almeno in ogni comprensorio, vi sono industrie di trasformazione lattiero-casearie i cui scarichi hanno effetti altrettanto nocivi non soltanto sulla situazione igienico-sanitaria ma anche sull'allevamento stesso perché gli scarichi avvelenati vanno a finire nei nostri ruscelli o nei torrenti che oggi sono in secca. Per non parlare poi degli odori! Chi passa oggi nei nostri paesi deve chiudere i finestrini della macchina! Chiedo se esiste in questo provvedimento che noi dobbiamo approvare...

CABRAS (P.S.I.). Non è così in tutti i paesi! A quale paese ti riferivi?

DEIANA (D.C.). Se vuoi, collega Cabras, ti faccio anche l'elenco.

PRESIDENTE. Non coltivi il dialogo, onorevole Deiana, prosegua nel suo intervento. Le interruzioni non vanno raccolte!

DEIANA (D.C.). Grazie, Presidente, ma questa è una realtà che tutti conosciamo e le interruzioni non fanno altro che confermarla. Ora a parte la possibilità e l'obbligo per questi insedia-

menti di avere gli impianti di depurazione per eliminare gli inconvenienti che tutti noi conosciamo, mi sembra - e questa è una mia considerazione personale - che non emerga un rapporto chiaro tra la parte che riguarda la tutela del paesaggio e quella più specificamente urbanistica. Può darsi che questo sia un timore che poi nella pratica verrà scongiurato. Ma è bene evitare queste incongruenze che possono verificarsi non soltanto localmente ma anche nei rapporti interpaesani e interzonali e che non facilitano l'interpretazione.

Io spero che alcune cose vengano chiarite o perlomeno migliorate nei vari emendamenti che si avrà il buon senso di concordare tra le forze politiche, che si approvino quelli migliorativi accettati da tutti e si scartino quelli che non possono migliorare l'applicabilità della norma, perché quando andiamo ad approvare una norma non possiamo non interrogarci sulla sua applicabilità. Gli amministratori di un Comune o di una Comunità montana o di un'associazione di Comuni, devono avere la possibilità - così come devono averla l'ingegnere e l'architetto - di avere dei punti di riferimento ben precisi nell'interpretazione e nell'applicazione dei singoli articoli affinché non si trovino in contrapposizione o in disaccordo con altri professionisti o altri amministratori che possono interpretare in modo diverso le norme stesse. E' necessario vedere in che modo si può ulteriormente facilitare l'applicabilità e l'interpretazione della norma stessa.

Ma non basta! Quando noi parliamo di una legge di questa portata sappiamo che gli interessi che concorrono all'applicazione della legge nella società sarda sono diversificati e possono quindi essere in conflitto tra loro e portare alla non applicabilità della norma stessa. Ora è aspirazione, e interesse sia degli amministratori che dei professionisti, degli imprenditori e dei proprietari, avere la possibilità di far convergere gli interessi di tutti per affermare con esattezza quali sono le esigenze e cosa si può fare. Io credo che non sia difficile fare uno sforzo per esaminare concordemente i numerosi emendamenti e migliorare il testo in discussione. Non voglio certamente tediare i colleghi e rubare tempo che altri possono utilizzare con esperienze diverse, ma mi sembra che questa legge potrà, se modificata nel modo giusto, essere un

punto di orgoglio per i sardi solo se nella sua complessità garantirà, come tutti si auspicano, uno sviluppo di centri abitati proiettati verso una società moderna, dotati quindi di servizi e di spazi pubblici o privati che possano garantire lo sviluppo e l'attività dei nostri figli, in una situazione in cui sia possibile una crescita non indiscriminata ma controllata dell'edilizia, che dia la possibilità a tutti i sardi, con norme snelle, di potersi costruire o poter acquistare una casa dove vivere, facendo della Sardegna una delle isole più belle non soltanto per le sue bellezze naturali, ma anche dal punto di vista urbanistico. Se noi troveremo gli ingranaggi giusti per far decollare questa legge nel modo più garantista possibile, sotto il profilo urbanistico ed ambientale, penso che avremo reso un servizio utile a tutti i sardi.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Cabras. Ne ha facoltà.

CABRAS (P.S.I.). Signor Presidente, colleghi consiglieri, vi chiedo scusa in anticipo se probabilmente darò la sensazione di uscire fuori tema in questa discussione generale perché mi sono riproposto di parlare e di portare un contributo soltanto discutendo della legge e di problemi legati all'urbanistica, anche perché l'unica cosa che trovo singolare nella discussione che abbiamo iniziato in quest'Aula quarantotto ore fa su questo argomento, è che sia riemersa negli interventi di molti colleghi la parola "fretta". Su questo si impone una considerazione. Stiamo parlando di una legge con la quale cerchiamo di attuare una prerogativa statutaria che ci è stata consegnata dai costituenti sin dal lontano 1948; io ho la sensazione che allora le problematiche legate a questo argomento non fossero sufficientemente chiare, diversamente, forse, il legislatore nazionale in quella sede credo che non ci avrebbe nemmeno dato un'autonomia totale in questa materia, almeno per come le problematiche legate al settore si sono sviluppate nella così detta era moderna. Una conferma di questo la troviamo nella legislazione che successivamente si è sviluppata e che ha visto le altre regioni - nate vent'anni dopo la nostra, che hanno avuto su questa materia un trasferimento, una delega di poteri, e quindi non un'autonomia totale e una potestà

autonoma - essere molto più avanti di noi dal punto di vista legislativo e dal punto di vista della pianificazione del territorio. Questa è una considerazione di ordine generale, probabilmente fuori tema, come dicevo prima, perché legata solo alle questioni dell'urbanistica, ma è una considerazione che si impone e che va messa a confronto con le tesi di chi sostiene che abbiamo troppa fretta a fare una legge che arriva dopo quarant'anni da quando avremmo dovuto farla e che, probabilmente, alcuni pensano sia meglio che non si faccia mai.

Fatta questa premessa di carattere generale, ma sempre sull'argomento, partirei con una considerazione: qualcuno ha detto che affrontando la discussione su questo argomento molti hanno cambiato idea o meglio sono portatori di principi e concetti diversi da quelli che venivano sostenuti non più tardi di qualche anno fa. Su questo argomento io credo che sia sbagliato affermare che qualcuno ha cambiato idea; è più opportuno invece prendere atto della realtà che si è consolidata negli anni e che è sotto gli occhi di tutti, con la gestione di leggi e di regolamenti e di decreti su questo argomento, che si sono succeduti in tempi molto ravvicinati senza una visione generale del problema, e soprattutto bisogna prendere atto del fatto che in passato forse abbiamo molto discusso, parlato e teorizzato di programmazione ma in realtà pochissimo l'abbiamo praticata. Dire che questa è soltanto una questione di mancanza di volontà politica a mio giudizio è sbagliato e non tiene conto di come la realtà si è configurata. La questione, a nostro parere, è che l'idea dei primi anni '70, che è stata sicuramente un'idea positiva e importante, ha dovuto fare i conti con un rapido evolversi dei processi di carattere economico e sociale. Si pensava, a mio giudizio sbagliando, che i fenomeni in atto potessero attendere pazientemente i tempi della lentocrazia delle decisioni, che è una costante della Pubblica Amministrazione nel nostro Paese. Così in realtà non è stato e le cose sono comunque andate avanti e si è costretti a procedere nell'unico modo possibile, quello di far diventare generalizzato il regime derogatorio. Io vorrei che qualcuno andasse a vedere quante sono le varianti che mediamente gli strumenti urbanistici dei Comuni fanno nell'arco di un anno; sono

continue.

MURRU (M.S.I.-D.N.). Perché?

CABRAS (P.S.I.). Se hai la pazienza di ascoltare poi te lo spiego.

MURRU (M.S.I.-D.N.). Lo chiedo a voi perché state amministrando.

CABRAS (P.S.I.). Tu sei impaziente. Volevo dire che la prassi derogatoria è diventata una prassi istituzionalizzata e generalizzata e mi pare che la fotografia della pratica corrente nelle amministrazioni che poi di fatto gestiscono questa materia ne sia una dimostrazione chiara.

Altrettanto può dirsi per l'attività legislativa nel settore in questi anni, a parte alcuni episodi significativi che però hanno più che altro creato profonde discussioni che sono ancora in atto. Basti pensare alla difficile mediazione che è stata imposta nel 1977, quando il Parlamento nazionale approvò la legge sul regime dei suoli che ancora oggi tiene sospeso sulla testa di tutte le Amministrazioni pubbliche, il famoso problema di come indennizzare le aree espropriate nei centri urbani destinate a pubblico servizio. Non si è voluto sciogliere il punto centrale: il problema della separazione netta tra il diritto di edificare e il diritto di proprietà, che è fonte delle discussioni, che fa lavorare molto il TAR e tutti coloro i quali si occupano quotidianamente di diritto amministrativo e che rende ancora più lenta e incerta l'attività delle Amministrazioni Pubbliche.

Questo esempio serve a dimostrare come anche in sede legislativa siamo andati avanti, sia in sede centrale, nel Parlamento nazionale, che in sede periferica con provvedimenti sempre settoriali giustificati dall'urgenza. La legislazione elaborata in Sardegna in questi anni ne è una dimostrazione lampante. In sostanza esiste non il problema di cambiare idea ma l'esigenza di prendere tutti quanti atto che non possiamo continuare ad affrontare i temi che abbiamo all'ordine del giorno con l'idea che i così detti piani disegnati, ad esempio, siano la soluzione di tutti i problemi. Noi dobbiamo celebrare, se abbiamo capito bene come stanno andando le cose, il funerale dei piani dise-

gnati, perché questi, nella misura in cui vengono variati una volta alla settimana, non sono più strumenti di programmazione e questa è una realtà di cui bisogna prendere atto.

La scelta che oggi si cerca di fare ha certo bisogno di essere perfezionata – perché abbiamo la consapevolezza di essere in una fase nella quale si volta pagina – all'interno del testo unificato dalla Commissione, ma io mi permetto di dire che è presente in ciascuno dei disegni e dei progetti di legge che hanno costituito il terreno sul quale abbiamo discusso, vorrei ricordarlo, senza troppa fretta per un anno e mezzo su questa materia. Mi domando quanto tempo è necessario per fare una legge che possa essere chiamata tale. Sono presenti nel testo unificato alcuni concetti fondamentali che tendono a voltare pagina e a passare ad una fase nuova. Abbiamo scelto una dimensione di legge che noi abbiamo voluto definire legge cornice, non una legge che stabilisca con un articolo qual è la distanza fra le pareti finestrate dei fabbricati nei nostri centri urbani – questo è un modo vecchio e sbagliato di fare leggi in urbanistica – una legge cornice nella quale la Regione si preoccupa di fissare alcuni criteri certi per l'intero universo che regola la materia, individua con precisione quali sono i soggetti soli ed unici che hanno titolo per svolgere un ruolo nel settore e, soprattutto individuando i soggetti, chiarisce in modo inequivocabile i termini e i confini della loro potestà. Questo è un concetto sul quale abbiamo discusso a lungo. Ci siamo domandati se ha senso che noi oggi affermiamo un principio di carattere generale, che poi è propaganda, quando diciamo che i disastri dell'urbanistica in Sardegna sono da attribuire unicamente alla responsabilità delle amministrazioni locali che hanno il potere di governare il territorio e dimentichiamo che tutti gli strumenti urbanistici approvati dalle amministrazioni periferiche sono sottoposti al controllo di merito della Regione che ha quindi messo i timbri su tutti i decreti di lottizzazione, che ha messo i timbri su tutte le varianti dei programmi di fabbricazione, che ha messo i timbri su tutti i piani regolatori. Dovremmo quindi dire che c'è un concorso di responsabilità non irrilevante e per giunta un concorso di responsabilità nel quale la discrezionalità esercitata dai titolari di turno della potestà di eser-

cizio del controllo di merito non può essere certamente portata ad esempio di una sana e corretta interpretazione delle norme di carattere nazionale e soprattutto delle innovazioni che nel tempo sono intervenute anche nel dibattito sulla materia.

L'introdurre una chiara e precisa definizione delle prerogative dei diversi soggetti in modo tale che ognuno sia soggetto esclusivamente alla legge per ciò che fa e quindi il cancellare il controllo di merito per le decisioni delle amministrazioni locali non significa dare libertà o sciogliere le briglie dei Comuni, significa chiamare i Comuni alle loro responsabilità di fronte alla gente che amministrano senza che essi possano più per un verso nascondersi dietro l'ombra dell'Assessore o della Regione. Quante volte sentiamo l'Assessore all'urbanistica o il sindaco di qualche comune dire ai suoi cittadini che non può fare qualcosa perché impedito dall'Assessore di turno! E viceversa quante volte sentiamo l'Assessore di turno che è chiamato a rispondere in questa sede e in altre degli sfasci nel settore urbanistico affermare che ha dovuto rispettare l'autonomia del Consiglio comunale che così ha deciso! Orbene questo equivoco va assolutamente spezzato! Il testo che esce dalla Commissione affronta questo argomento, probabilmente ha bisogno di essere ulteriormente migliorato ma io considero questo uno dei punti essenziali della legge che determina sicuramente il passaggio ad una fase innovativa.

Per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione territoriale attuali io credo il testo della Commissione faccia uno sforzo non per cancellarli tutti – questo è un punto sul quale la discussione va approfondita – ma per individuare quello che può costituire l'elemento centrale di governo del territorio soprattutto nella fase di programmazione da parte della Regione in grado di determinare una fase di passaggio. Il testo di legge individua questo strumento nel piano territoriale paesistico. Potrà sembrare strano che utilizziamo una cosa vecchia per introdurre un concetto che noi definiamo nuovo e moderno. Ebbene è così e quando l'altro giorno ho interrotto il collega Floris, chiedendogli di spiegarmi che cosa è lo schema di assetto del territorio, non l'ho fatto provocatoriamente, né volevo mancargli di rispetto, ma volevo sottolineare che questo è uno strumento previsto

nelle nostre sacre carte fin dal 1975, che non è previsto in nessuna delle leggi urbanistiche delle Regioni a Statuto ordinario – e questo ci deve far riflettere – e del quale nessuno ha mai fatto niente. L'unica cosa esistente è un rapporto preliminare sullo schema di assetto del territorio messo a punto dal centro di programmazione con l'ausilio di alcuni esperti tra i quali il professor Clemente che ne coordinava l'attività intorno al 1980. Credo che tutti quanti abbiamo avuto il piacere, o la noia per qualcuno, di leggere quel librone. Ebbene chi ha letto quel libro...

ISONI (D.C.). Io ho partecipato nel '75 alla stesura di quel testo.

CABRAS (P.S.I.). Lo so! Ho partecipato anch'io dall'esterno. Il problema è che dopo quasi vent'anni bisogna cercare di capire come mai lo schema di assetto non lo ha disegnato nessuno. Ebbene, noi siamo arrivati alla conclusione che lo schema di assetto non l'ha disegnato nessuno perché non si può disegnare, cari colleghi. Non esiste la possibilità di disegnare lo schema di assetto e questo è il punto attorno al quale dobbiamo discutere, oppure dobbiamo metterci d'accordo su cosa è lo schema di assetto e aprire su questo una discussione. Ecco perché nel testo licenziato dalla Commissione si sceglie il piano territoriale paesistico come strumento che nasce da un'idea vecchia che viene aggiornata perché contiene valori attuali, importanti, che forse oggi sono molto più sentiti di quanto non lo fossero probabilmente nel 1939 quando la legge fu varata e che nella versione aggiornata e moderna presente all'interno del cosiddetto decreto Galasso può essere uno strumento in mano alla Regione di governo efficace e di programmazione vera del territorio regionale.

Questa è una scelta che è stata fatta nel testo in discussione. Qualcuno potrà affermare che non è sufficiente utilizzare solo questo strumento e che bisogna comunque recuperare una versione aggiornata anche dell'idea dello schema di assetto del territorio. Non c'è nessun problema, l'importante – lo ripeto e ne sono convinto perché abbiamo alle spalle vent'anni di tentativi in questa direzione – è che quando scriviamo una cosa in una legge sappiamo tutti cosa è, e che cosa deve rap-

presentare perché non possiamo più accontentarci di affermare un'idea astratta che non ha più raccordo con la realtà. Il secondo strumento fortemente innovativo sul quale credo che sia necessario avere il coraggio di prendere atto di come la realtà sta cambiando, è l'accordo di programma che è stato, come era prevedibile e come era logico, fortemente apprezzato e forse anche eccessivamente enfatizzato da tutte le rappresentanze delle organizzazioni imprenditoriali nella nostra Regione. Non c'è dubbio che questo sia uno strumento rivolto principalmente alla classe imprenditoriale, mi riferisco a quella vera, non a coloro che comprano le aree edificabili sulle coste aspettando che i prezzi lievitino per poi fare semplicemente la compravendita. Dobbiamo stare attenti e far sì che questo che noi consideriamo uno strumento importante e innovativo, utilizzabile non soltanto dai soggetti imprenditoriali ma anche dai soggetti pubblici e privati che costituiscono uno degli elementi più dinamici dell'evolversi della situazione sociale ed economica, possa funzionare.

Per quanto riguarda i soggetti noi abbiamo introdotto un elemento che è presente in tutti i testi di legge: abbiamo preso atto finalmente che bisogna mettere ordine tra la Regione e i Comuni e nel testo licenziato dalla Commissione si delinea un ruolo preciso e ben individuato per la Provincia vista non come un ente che fa soltanto strade e un po' di assistenza ma come sarà o dovrà essere all'indomani della riforma degli enti locali che, come tutti sapete, è impegno del Parlamento varare almeno in una Camera prima delle prossime ferie estive, addirittura prima della sospensione per la stagione dei congressi. Questo è un altro elemento di grande importanza introdotto dal testo in discussione non per quanto riguarda gli strumenti ma i soggetti.

A me pare che, una legge che si propone non di risolvere tutti i problemi – perché parte dal presupposto che tutti i problemi non possono essere risolti con una legge – debba dettare alcuni principi fondamentali lasciando poi al dinamismo dei vari soggetti, che è fatto anche di pratica amministrativa molto importante in questa materia, l'approfondimento e soprattutto la messa a punto dei meccanismi che individua.

Non si può affermare che il testo licenziato

dalla Commissione non abbia fatto tesoro della discussione e del dibattito che si è sviluppato sulla materia negli anni passati; non è affatto vero che non si sono consultati tutti i soggetti interessati, che hanno partecipato non soltanto nella sede istituzionale del Consiglio regionale attraverso la Commissione ma anche in tutte le iniziative che si sono sviluppate sull'argomento negli anni passati. Si è cercato di fare tesoro dei vari contributi e di sintetizzarli perché questa è una sede nella quale noi non dobbiamo fare ciò che vuole Tizio, ciò che vuole Caio e ciò che vuole Sempronio. Spesso commettiamo un grave errore pensando che una legge è buona se contiene per forza ciò che vuole Tizio, ciò che vuole Caio e ciò che vuole Sempronio. Non è così; la legge deve essere la sintesi di un interesse complessivo, che è fatto certamente dalla somma dell'interesse di Tizio di Caio e di Sempronio, ma può non rispettare, nel suo complesso, totalmente le esigenze di Tizio, di Caio e di Sempronio. Questo non era nell'impostazione iniziale della proposta, e guai a noi se la trasformassimo, strada facendo, in una legge che risponde solo a questo genere di problemi.

E veniamo al cuore del problema di oggi, al cuore di tutti i problemi che possono essere risolti soltanto in una fase di passaggio: le norme di salvaguardia. Questo è il vero punto centrale della discussione. Credo che potremmo discutere molto se l'accordo di programma sia uno strumento più o meno rispondente però poi alla fine troveremmo l'accordo; potremmo discutere molto se la Provincia debba o non debba avere una funzione e un ruolo ma alla fine riusciremmo a metterci d'accordo; discuteremmo forse ancora più a lungo se il piano territoriale paesistico sia lo strumento più idoneo ma troveremmo l'accordo! Il punto centrale è invece costituito dalle norme di salvaguardia, perché nessuno di noi si nasconde la grande mole di interessi che ruotano attorno alle decisioni che in questa materia vengono assunte in quest'Aula e sbagliaremmo se non avessimo la consapevolezza che le norme di salvaguardia costituiscono il vero nodo. Io credo quindi che dobbiamo metterlo al centro della nostra discussione; esiste un problema di passaggio da una fase all'altra, dobbiamo tirare la così detta "linea rossa" che ci separa dal regime che ci dobbiamo lasciare alle spalle e dob-

biamo guardare avanti. Discutiamo su questo, discutiamo se l'ipotesi di norme di salvaguardia presente nel testo licenziato dalla Commissione tiene conto dell'universo dei problemi e delle esigenze che sono presenti nella nostra Isola, nella nostra Regione senza commettere l'errore, per non voler affrontare questo problema e pensando di commettere magari qualche ingiustizia ai danni di qualcuno, di perpetuare una situazione di discrezionalità e di regime derogatorio che alla fine diventa soltanto non applicare o realizzare un fatto di giustizia, ma semplicemente lasciare che la giustizia ce l'abbia soltanto chi è capace e ha la forza di applicarla. Noi dobbiamo anche fare uno sforzo, affrontando questo tipo di problematica, di mettere tutti i soggetti in una posizione di parità di fronte alla legge. Nelle norme di salvaguardia è previsto che ci sia una fase di rallentamento dell'attività, non può che essere così, e d'altra parte tutte le norme di salvaguardia ogni volta che sono state attuate, anche quelle presenti negli strumenti urbanistici, prevedono comunque una fase di rallentamento dell'attività. Noi dobbiamo avere la capacità di fare in modo che le norme di salvaguardia abbiano una durata strettamente limitata al periodo necessario per attuare gli strumenti, altrimenti noi rischiamo di fare una legge che prevede atti di programmazione che poi non sono in grado di programmare più niente perché nel frattempo i fatti sono andati avanti per conto loro e ci hanno messo di fronte ad una realtà completamente diversa da quella che noi immaginavamo. Chiarito questo punto sulle norme di salvaguardia, c'è un altro elemento che può essere finalmente sfatato: il mito del così detto vincolo generalizzato perché il vincolo generalizzato è figlio di una situazione di immobilismo sul piano della decisione. Una volta accettato il principio del vincolo generalizzato la discussione si accende sul fatto che deve essere di 100, di 150, di 500 o di 400, per cui chi sostiene che debba essere di 150 è meno ambientalista di chi sostiene che debba essere di 500; poi c'è chi è ancora più ambientalista e vorrebbe che il vincolo fosse di 2000, ma badate che il vincolo generalizzato è la morte della programmazione territoriale, è l'esatto contrario, è una manifestazione di incapacità della classe che governa. E' un rifugiarsi in un concetto profondamente sbagliato. Io credo

che sia possibile, così come è per certi versi previsto nel testo licenziato dalla Commissione, superata la fase transitoria degli strumenti di pianificazione, cancellare il vincolo generalizzato perché una volta che noi abbiamo il piano territoriale paesistico non abbiamo più bisogno di affermare un concetto come quello del vincolo generalizzato.

Io credo che noi abbiamo risorse, energie, esperienze, voglia di metterci a discutere per fare un salto enorme di qualità in questa direzione. Credo di aver sottolineato gli elementi sui quali la discussione di merito può servire a migliorare il testo licenziato dalla Commissione: le norme di salvaguardia, il problema dell'utilizzazione del concetto del piano territoriale paesistico esteso più o meno a tutto il territorio regionale, l'istituzione di alcuni servizi che sono stati sollecitati nella fase di confronto con le associazioni, con il mondo scientifico e, infine, alcune direttive che riguardano problemi legati al territorio agricolo, al territorio urbano, le grandi aree urbane ed i centri storici. Attorno a questi temi noi possiamo proseguire la nostra discussione dentro i canali che sono tracciati dal testo, dall'impalcatura del testo di legge licenziato dalla Commissione e possiamo produrre i miglioramenti con il concorso di tutti così come è stato fatto in Commissione in questo anno e mezzo di lavoro.

A conclusione del mio intervento, voglio rientrare in tema con qualche considerazione di ordine politico. Tutto quello che ho detto fino ad adesso era fuori tema.

MURRU (M.S.I.-D.N.). L'abbiamo capito che era fuori tema, lo sta sottolineando diverse volte.

CABRAS (P.S.I.). L'importante è che l'abbia capito tu, Murru. Se l'hai capito tu siamo a posto.

MURRU (M.S.I.-D.N.). Ci siamo capiti, onorevole Cabras, qui non c'è il maestrino né ci sono i bambini dell'asilo.

PRESIDENTE. Onorevole Murru, lei non deve interrompere l'oratore; lei ha la possibilità di intervenire, è relatore di minoranza, esprimerà in

quella sede le sue considerazioni.

CABRAS (P.S.I.). Noi abbiamo iniziato la discussione su questo argomento, in Commissione, avendo in carico il progetto di legge numero 7, di iniziativa del Gruppo della Democrazia Cristiana – come hanno ricordato i colleghi democristiani ieri e avant'ieri – e il disegno di legge numero 339, proposto dalla Giunta regionale su iniziativa dell'Assessore di allora Cogodi e di concerto con gli altri Assessori. Nell'avvio di questa discussione è emersa l'esigenza espressa in Commissione esplicitamente dal gruppo della Democrazia Cristiana ma, anche da tutti i soggetti con i quali abbiamo avuto un confronto nella fase di audizione, che piuttosto che affrontare ancora una volta le problematiche in modo comunque settoriale, occorre fare uno sforzo per indirizzare la funzione del legislatore verso il così detto potere inattuato, cioè la legge urbanistica regionale. La Commissione, maggioranza davanti a tutti, ha accolto questo orientamento e si è deciso, a quel punto, di lavorare su un testo di legge generale. Da quel momento sono arrivati i progetti di legge dei diversi gruppi, del gruppo socialista, del gruppo comunista, del gruppo sardista e abbiamo lavorato un anno e mezzo attorno al testo unificato. Mi sembra che non ci sia stato nessuno episodio di arroganza, di supremazia e di sopraffazione della maggioranza sulla minoranza. La Giunta regionale, che nella sua autonoma sfera aveva ritenuto opportuno non di evitare il problema ma di affrontare inizialmente i problemi emergenti, che erano quelli riguardanti le coste, il disegno di legge Cogodi, ad un certo punto dell'*iter* di discussione all'interno della Commissione, ha dovuto valutare se intervenire con un suo disegno di legge organico o concorrere, con contributi importanti, a quelle che erano le proposte di legge degli altri gruppi presenti in Commissione, al fine di non introdurre elementi di arresto della discussione per fatti così detti procedurali. La Giunta regionale ha avuto un atteggiamento di grande responsabilità; io qui debbo dare atto all'assessore Merella di non aver assolutamente, come qualcuno ha detto, chinato il capo e rinunciato ad esercitare una sua prerogativa. L'assessore Merella ha fatto una considerazione di carattere politico più generale, della quale io gli rendo piena-

mente merito, valutando che il concorso della Giunta alla discussione del testo in Commissione era comunque garantito e ha preferito assumere, e con lui tutta la Giunta, un atteggiamento che io definisco di non interruzione dell'*iter* di discussione della legge, interruzione che comunque si sarebbe determinata in presenza di una proposta proveniente dalla Giunta, e ha scelto la strada di concorrere con le sue proposte, anche nel dibattito in Aula, alla definizione di un testo di legge. Questo non è un atto di arroganza e non è neanche una dimostrazione di incapacità e di volontà di non svolgere il proprio ruolo. Io credo che sia da considerare un gesto di grande responsabilità, e soprattutto un gesto costruttivo nella direzione che c'eravamo tutti quanti prefissi e cioè l'elaborazione di un testo di legge urbanistica perché l'Assessore Merella giustamente vuol passare alla storia come l'Assessore in carica quando la Regione ha attuato una sua potestà statutaria dopo quarant'anni. Io credo che l'assessore Merella faccia bene a fare questa considerazione, perché la legge sarà fatta regnante Merella. Se questa è una critica che bisogna fargli facciamogliela pure, ma io vorrei capire chi di voi, al suo posto, avrebbe scelto una strada diversa. Tutte le associazioni, anche quelle che hanno espresso le critiche più puntuali, hanno concluso che la legge va fatta. Io vi invito a leggere con pazienza tutti gli atti scritti, perché le parole volano, le parole sono come le cose che si dicono sotto i tavoli; delle cose che si dicono sotto i tavoli non ce ne frega assolutamente niente; o si dicono chiaramente le cose, alla luce del sole oppure sono ininfluenti nella discussione che facciamo. Tutti coloro che sono stati coinvolti nella discussione hanno espresso la volontà precisa che la legge sia fatta. Nessuno ha messo per iscritto che la legge non deve essere fatta, anche coloro che hanno esercitato il più puntuale contributo, anche critico nel merito delle questioni. Io credo che siamo di fronte ad una situazione che difficilmente è possibile riscontrare su altri problemi. C'è un atteggiamento costruttivo della maggioranza, c'è un atteggiamento costruttivo della Giunta, c'è una richiesta pressante dall'esterno perché la legge si faccia. Il testo unico varato dalla Commissione non ha il voto contrario di nessuno. Io questo lo considero un fatto positivo; è chiaro che ognuno può inter-

pretare l'astensione come vuole ma per me la Commissione ha varato il testo di legge senza voti contrari, e io prendo in considerazione le cose positive non mi interessano le cose negative, perché ho un atteggiamento costruttivo. In conclusione, noi socialisti vogliamo che la legge si faccia; la legislatura, cari colleghi, si conclude l'ultimo giorno, non si conclude né un mese né due mesi, né quattro mesi, né cinque mesi prima, noi siamo qui ad esercitare il nostro mandato fino all'ultimo giorno. Se esiste una prassi consolidata del passato, così come stiamo cercando di innovare in materia urbanistica facciamo uno sforzo per innovare anche in questa direzione! Non si capisce per quale ragione la legislatura debba finire tre mesi prima, quattro mesi prima, cinque mesi prima, un anno prima. Io credo che ci sia una situazione che io definisco positiva solo se si entra nel merito e se ci si confronta, e mi pare di avere dimostrato che esiste un terreno comune molto vasto. Esistono anche alcuni problemi che noi stessi abbiamo cercato di individuare sui quali dobbiamo cercare di trovare una sede di confronto formale o informale. Il lavoro in Commissione si è sviluppato per un anno e mezzo non in un clima di rigida contrapposizione tra maggioranza e minoranza, ma con il concorso di tutti i gruppi politici che hanno presentato loro proposte di legge, che su alcuni argomenti si sono trovati più o meno d'accordo ma non partendo da un rigido schematismo e da una contrapposizione tra maggioranza e opposizione che non c'è. Questo clima è un clima che ci consente di lavorare; studiamo quali sono i percorsi, mettiamoci d'accordo su quale è la sede, formale o informale, nella quale ciascuno può portare il suo contributo per sciogliere i nodi che ancora hanno bisogno di essere approfonditi (e noi siamo i primi a sostenerlo) ma per cortesia, non fermiamoci, perché, badate, poi alla fine si fanno i bilanci. Questa legislatura di leggi forse ne ha fatto poche ma mi domando se ne ha fatto molte l'altra. Probabilmente dobbiamo tornare - faccio una considerazione conclusiva e termino - alla fase del '75-'80 quando di leggi effettivamente ne sono state fatte tante, leggi che hanno segnato una svolta culturale nel governo della cosa pubblica in Sardegna, che sono state un esempio per tutti e del quale io non mi dimentico anche se rispetto a quel

periodo ho un atteggiamento aperto a cogliere le cose positive ma anche a innovare dove è necessario. Però, attenzione, in quella stagione regnava un regime e io non vorrei che noi dovessimo in questa Regione prendere atto che per poter fare numerose leggi dobbiamo istituire un regime. Io credo che, come socialisti, questo non l'accetteremo mai come principio democratico. Le leggi si devono poter fare bene e numerose senza stare sotto nessun regime.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Onnis. Ne ha facoltà.

ONNIS (P.S.D.I.). Signor Presidente, colleghi, ho la brutta avventura di dover parlare dopo il collega Cabras, il cui intervento condivido in pieno tranne alcune parti. Il parallelismo delle posizioni sugli elementi sostanziali di questa legge in fin dei conti dimostra che su questo argomento la diversità tra di noi non è molta. E' un argomento che non è facile, io non sono un addetto ai lavori, è un argomento ostico, difficile, complesso, un argomento - come direbbero altri - da far tremare le vene ai polsi. Io rimango un po' perplesso nel sentire da questi banchi enunciazioni di certezze, di indirizzi inequivocabili, di scelte definitive su una questione che, come diceva il collega Cabras, in quarant'anni non siamo mai riusciti a definire propriamente. Illusorio quindi parlare di certezze e per avere una maggiore conferma di ciò sarebbe sufficiente dare uno sguardo alle numerose memorie arrivate ai gruppi e credo a ciascun consigliere da tutte le parti, alle audizioni, ai pareri i più disparati, i più contrastanti, pareri che passano dall'approvazione quasi entusiastica della legge alla negazione totale delle sue indicazioni, delle sue prospettive. Cosa significa questo? Significa che questo argomento non è un argomento che possa essere discusso letteralmente come suol dirsi, non è un problema di terminologia, di proprietà di linguaggio, di collocazione degli articoli in un modo piuttosto che in un altro, di dire e non dire, è uno di quei provvedimenti - e non per niente io credo che non sia stato definito fino ad oggi - che tocca una molteplicità tale di interessi per lo più contrastanti che ha fino ad oggi reso inutile qualunque tentativo di definizione su questo proble-

ma.

Dicevo che non solo non ho certezze ma che mi avvicinino all'argomento con molta prudenza, con molta deferenza, cercando di svolgere la mia funzione di consigliere regionale apportando alla definizione di questa legge la mia esperienza ventennale di amministratore locale e soprattutto in quel settore particolare, che non è cosa da poco. Certo se fossi soggetto interessato direttamente e operativamente a questo provvedimento avrei anch'io delle certezze, saprei bene come del resto altri sa quale sarebbe il mio interesse, il mio interesse diretto evidentemente, ma così non è. La nostra funzione è diversa - lo ricordava il collega Cabras - la nostra funzione è quella di riuscire ad elaborare una legge che funzioni e che definisca il modo migliore di governare il territorio, un modo ovviamente obiettivo, soddisfacente, una legge che governi le cose, non le segua, non si adatti ad esse. Qui sta il difficile, qui sta il punto di demarcazione fra il governare e il non governare, tra lo scegliere e il non scegliere, tra il dare prospettive alla soluzione della problematica del territorio e il procrastinare, adeguarsi, complicare le cose, in definitiva il non scegliere.

Certo, scegliere non è semplice, e se a qualcuno sembrasse tale evidentemente non è riuscito a entrare nella problematica che noi abbiamo dinanzi. Una certezza però ce l'ho, e la certezza è che siamo arrivati al punto che bisogna abbandonare il vecchio e intraprendere il nuovo. Detto così sembrerebbe semplice, sembrerebbe anche facile ma il vecchio ha le sue incrostazioni, il vecchio ha le sue abitudini, il vecchio ha gli interessi ormai consolidati, il vecchio ha una prassi che ha portato alla degenerazione del territorio, il vecchio ha la non certezza del diritto quindi la possibilità dei furbi di addentrarsi nei meandri delle disposizioni e delle leggi in modo tale da essere comunque sempre vincente, il vecchio ha la generalizzazione delle situazioni, il vecchio ha ciò che non serve in una società moderna. Abbandonare il vecchio quindi non è facile, anzi è difficilissimo, e tanto più è difficile quanto più non si crede nella possibilità di abbandonare il vecchio, è un discorso che abbiamo fatto più volte per quanto attiene la riforma della Regione sarda. Probabilmente non ci siamo mai riusciti perché non ci abbiamo creduto o me-

glio non siamo stati capaci di abbattere interessi precostituiti, incrostazioni che vanno comunque abbattute. Nel settore dell'urbanistica poi basta fare un giro nella nostra Isola, vedere certi scempi e si capisce perché non sia facile abbattere il vecchio.

L'altra certezza è che questa legge non può essere portata avanti con la convinzione che possa essere il fiore all'occhiello messo al bavero di qualcuno, di chicchessia. Questa legge se ha da essere deve essere una legge del Consiglio regionale, deve coinvolgere la partecipazione fattiva di tutti, per cui io rifiuto le accuse del capogruppo D.C. che ha qualificato questa legge una legge di maggioranza ma in termini dispregiativi. Non è una legge di maggioranza, è una legge che la maggioranza ha voluto portare in Consiglio regionale perché finalmente si affrontasse questo problema, perché finalmente ci si mettesse di fronte alle cose, perché finalmente ciascuno dicesse e dica cosa in materia vuole fare, quali sono le sue linee, in che cosa crede, quale crede che sia la scelta migliore perché il governo del territorio non sia una fantasia, ma possa iniziare ad essere una realtà concreta, quindi legge di tutti, troppo importante perché possa essere legge di parte, troppo importante perché non coinvolga considerazioni e interessi che riguardano tutti a qualunque titolo. Quindi niente fretta, collega Floris, niente tempi sospetti, non è una legge che possa agevolare in questo momento la ricerca di voti facili, anzi è uno scoglio difficile da superare, è uno scoglio di fronte al quale si vedrà se il Consiglio regionale ha la capacità di navigare in mezzo alle difficoltà e ai problemi che una società moderna pone oggi; uno scoglio col quale ha voluto misurarsi la maggioranza, certo spingendo le cose in modo tale da fare arrivare questa legge in Consiglio regionale; una prova importante quindi non un espediente politico. Gli espedienti politici si fanno su altre leggi molto più facili, molto più accessibili a tutti, molto più demagogiche.

Non è vero che contro questa legge si sono pronunciati tutti. Non è vero, direi anzi che se una cosa si può dire è che contro questa legge o meglio nei confronti di questa legge, si sono pronunciati tanti contro quanti a favore, naturalmente da categorie diverse, a seconda ovviamente degli inte-

ressi che ciascuna di queste categorie intendeva tutelare. Non per niente abbiamo ricevuto i sindaci delle coste – inutile dire quali fossero i loro problemi – abbiamo ricevuto gli ambientalisti, abbiamo ricevuto le note scritte degli ordini degli ingegneri, delle associazioni imprenditoriali e tutti, a seconda dell'interesse che intendevano tutelare, hanno detto alcune cose piuttosto che altre.

Il nostro compito qual è? Il nostro compito è sì quello di audire, di consultare, di sentire, ci mancherebbe altro! Non possiamo permetterci la presunzione di essere i possessori della verità e ancor meno di essere in grado di interpretare le esigenze e gli interessi di tutti. Audire, quindi, senza compromissioni, audire tutti, senza scegliere soprattutto una parte piuttosto che un'altra nel dare l'indirizzo alla legge perché questo ci porterebbe, e noi non lo vogliamo, a tutelare determinati interessi piuttosto che altri. Noi dobbiamo tutelare l'interesse della collettività nel suo complesso, dobbiamo tutelare, sì, l'interesse degli imprenditori ma dobbiamo tutelare altrettanto l'interesse di chi ritiene che l'ambiente vada comunque salvaguardato e tutelato. Dobbiamo anche tutelare le esigenze legittime dei nostri enti locali che chiedono maggiore autonomia nella programmazione del loro territorio ma non possiamo esimerci dal dare direttive precise all'interno delle quali operare per evitare quello scempio anarchico che in certe zone della Sardegna ne ha abbruttito le parti migliori.

Se siamo convinti che questo possiamo fare, questa legge va portata avanti con decisione ma va portata avanti nel nuovo. Bisogna abbandonare e superare il concetto di piano forma, di documento finito e definitivo con *standard* e applicare zonizzazioni con indici fissi, con disegni inequivocabili. Non è questo il modo di programmare l'utilizzo del nostro territorio. Io non sono d'accordo con quanto sostenuto dal collega Cabras che mi ha preceduto perché se concordiamo sulle prospettive che questa legge deve soddisfare non concordiamo sul fatto che questa legge, così come è uscita dalla Commissione, sia in linea con tutte le cose affermate dal collega Cabras. Io definisco il testo esitato dalla Commissione una brutta combinazione di vecchio e di nuovo, di qualcosa che non si è voluto abbandonare e di qualcos'altro che si è voluto

innovare, quindi un compromesso – d'altra parte non poteva essere diversamente – un compromesso tra diverse esigenze che tutto onora tranne la chiarezza, la limpidezza, l'agibilità nell'applicazione delle cose che questa legge impone, soprattutto nella perfetta individuazione dei soggetti nelle loro competenze reciproche ma soprattutto nelle loro cointeressenze. Una legge, quindi, che va perfezionata, una legge che va rivista, una legge che va sfrondata di alcuni orpelli che la ancorano al passato e che non servono a ciò che di nuovo si propone. Nel momento in cui noi nella legge stessa leggiamo, all'articolo 5, comma terzo, che "le direttive propongono i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati nonché i rapporti massimi tra spazi pubblici riservati alle attività collettive", eccetera, siamo esattamente all'opposto di ciò che diceva il collega Cabras, siamo anzi nella determinazione veramente puntuale di limiti nell'applicazione dei dispositivi di legge; il piano regionale non è quindi un insieme di regole all'interno delle quali far operare le comunità locali, ma stabilisce dei vincoli ben precisi. I conti qui non tornano perché a fronte del comma terzo dell'articolo 5 abbiamo l'accordo di programma che è quanto di più innovativo, di più moderno, di più agile, di più operativo si possa pensare, ma certamente altrettanto pericoloso a seconda di chi lo mette in atto e a seconda dei termini in cui questo accordo di programma viene messo in atto. Lo dicevo in una riunione specifica, l'accordo di programma può essere un elemento che vanifica tutta la precedente impostazione della legge stessa, perché nel momento in cui l'accordo di programma dice che la scelta deve essere guidata esclusivamente dai problemi dell'occupazione e dell'inserimento nel contesto produttivo della zona, significa che questi due indici sono prevalenti e prevaricanti su tutto. Bisogna che sia ben chiaro – e nella legge non lo è – in quale ambito e quando questo accordo di programma opera, chi lo definisce, in quali termini, con quali modalità e col controllo di chi, perché non credo che noi possiamo pensare che un accordo di programma, dopo che abbiamo dato i punti di riferimento dell'intervento dell'ente locale, possa operare *ad libitum* a seconda delle esigenze che possono essere anche legittime, per carità, dei Comuni delle coste, per esem-

pio.

Io ho molte perplessità, anche perché in questo Consiglio regionale, da che ci sono, ho visto una corsa sfrenata alle autonomie, alla ricerca di autonomie da parte di frazioni, tutte situate nelle coste o quasi tutte con coste da gestire. Be' permettetemi non di sospettare, per carità, ma quanto meno di preoccuparmi, come consigliere regionale, che un bene incommensurabile qual è quello di cui parliamo possa essere gestito con una visione particolaristica, senza che vi sia a monte un disegno di carattere generale e soprattutto senza che ci siano limiti e vincoli che non debbono essere generalizzati. Ha ragione il consigliere Cabras, certo il vincolo generalizzato è una dichiarazione di impotenza di chi governa, non ci sono dubbi, è una dichiarazione di impotenza a scegliere o di non volontà di scegliere; su questo non si discute. E allora cosa diciamo noi? Noi diciamo che la soluzione sarebbe, ma detto in legge esplicitamente senza lasciare adito a dubbi, la formulazione di un piano territoriale regionale di coordinamento quale quadro di riferimento degli obiettivi generali non solo urbanistici ma di sviluppo; un piano territoriale che potrebbe essere chiamato, per capirci, piano dei piani, un qualche cosa che sta al di sopra di tutto, che impone delle regole, delle normative, delle scelte di carattere generale; un piano dei piani per la sua articolata complessità che investa i sistemi complessi e fondamentali del tessuto urbanistico e socio-economico, perché non possiamo pensare di fare solo urbanistica nel fare o nel portare avanti questa legge. Sarebbe illusorio perché il territorio viene investito non solo da problemi di edificazione *tout court* ma da interventi, anche massicci, che certamente incidono nel territorio ma che sono legati allo sviluppo della società. C'è una interconnessione, una intercorrelazione complessa che va rigovernata dalla Regione coordinando le scelte degli altri soggetti nello stesso campo. La Regione deve essere l'ente che coordina l'attività della Provincia e dei Comuni ma anche degli altri soggetti che volessero individuarsi, che ordina o coordina le scelte alla luce di opzioni generali. Le politiche territoriali hanno molti obiettivi diversi, il più delle volte troppo diversi e contraddittori fra di loro; sta alla Regione coordinare e svolgere un ruolo di unificazione

degli interessi, non sempre facilmente aggregabili o compatibili. Chi ha mai governato la crescita degli insediamenti nella nostra isola? Sono andati per conto loro in un regime di anarchia. Si può interrompere questa anarchia? Io credo di sì se però comprendiamo che per governare questa anarchia si ha bisogno di una Regione moderna, più pronta ed attrezzata perché non si può pensare al moderno se non si pensa ad ammodernare lo strumento che poi deve governare il moderno; sarebbe come scegliere - l'esempio è ormai troppo abusato - di fare una gara di velocità con una vecchia 500. Non credo che ci possiamo permettere questo. La Regione deve predisporre il tessuto connettivo nel quale indirizzare lo sviluppo, predisporre le destinazioni ordinatamente, conciliare le contraddizioni tra i diversi usi del territorio e le molteplici funzioni di quel complesso organico formato dall'ambiente, dalle città, dai sistemi di produzione, dalla vita di relazione. Possiamo per esempio ignorare la rete delle strade di comunicazione in un problema come questo? La regia regionale deve venire estesa a tutti gli aspetti fisici del rapporto società-ambiente, per svolgere un'azione di coordinamento di tutti gli interventi di programmazione dello sviluppo e dell'assetto sociale ed economico dello spazio regionale, realizzando un quadro di riferimento con regole, non con vincoli o con indici precisi da rispettare ma con regole per la trasformazione e le alterazioni insediative dell'ambiente. Deve esserci una regia che dia punti di riferimento per le iniziative autonome dei vari soggetti abilitati e non una proposizione definita con una certificazione finale e compiuta a cui orientare ogni intervento attraverso gli usuali strumenti della zonalizzazione e dell'applicazione di standard, una regia che proponga regole quindi più che vincoli schematici e progetti urbanisticamente determinati, regole e metodologie di progettazione e controllo delle trasformazioni territoriali che improntino il tutto alla correttezza dei processi di attuazione e alla razionale concatenazione delle scelte operative piuttosto che alla perfezione degli elaborati grafici. Non è certo cosa facile, lo capisco, sembrano enunciazioni, sembrano cose che stanno più che in terra in cielo però altre Regioni in Italia si sono già attrezzate a ciò e operano in questa prospettiva. Per fare questo

occorre una corretta individuazione dei soggetti generali e settoriali pubblici e privati per sollecitarne l'attiva partecipazione, oltre che la determinazione, l'orientamento e l'indirizzo per i loro interventi. La Regione deve chiedere l'intervento attivo, anche propositivo dei vari soggetti all'interno però di sue direttive precise. Occorre una definizione perfetta delle procedure che regolano i rapporti tra i diversi soggetti e dei criteri delle direttive e del contenuto degli interventi stessi per integrarli nel tutto. Ci sarà inoltre bisogno di un controllo di tutto ciò, che non potrà essere un controllo esercitato come è stato fatto fino ad oggi ma dovrà essere un controllo continuo, un controllo in tempi reali che solo i sistemi moderni possono permetterci di avere, un controllo reso possibile dall'avere i dati sempre pronti e sempre a disposizione della realtà e delle trasformazioni del territorio per poterne trarre gli elementi indispensabili per intervenire, correggere, indirizzare. Se questo non sarà fatto noi faremo una legge inapplicabile o applicabile, come dicevo prima, solo da chi ha la capacità e l'agilità per farlo. E' necessario concretizzare quindi gli strumenti operativi e principalmente un sistema informativo che in tempo reale consenta di conoscere la situazione globale. Non è una sfida di poco conto e, come dicevo prima, richiede una Regione moderna, meglio attrezzata, più convinta del ruolo che le deve essere proprio, di coordinatrice generale delle grandi scelte, di guida della trasformazione della società sarda, che indichi e non segua le trasformazioni della società moderna, una Regione insomma che finalmente imbocchi la via del moderno e della nuova civiltà.

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare l'onorevole Soro. Ne ha facoltà.

SORO (D.C.). Signor Presidente, la Democrazia Cristiana ha partecipato con grande interesse a questa discussione non in ragione di una manovra dilatoria ma perché grande è l'interesse che noi attribuiamo al confronto sull'oggetto di questa legge e sull'oggetto di questa nostra discussione perché pensiamo che la legge urbanistica può essere un grande momento di riforma della Regione e per certi aspetti un momento di riforma della politica, quale può essere vissuta all'interno

dell'autonomia regionale. Si è fatto un richiamo ai quarant'anni di competenza statutaria in materia di urbanistica non attuata, non praticata e io credo che sia da parte nostra giusto e altrettanto legittimo fare richiamo a cinque anni di inerzia in questa legislatura da parte della Giunta regionale in materia di ambiente e di attuazione delle competenze sul Governo del territorio, non per riferire questo ritardo ai cinque anni contro i quaranta, ma partendo dalla consapevolezza che la coscienza urbanistica, la consapevolezza del bene ambientale è datata e in questi anni noi abbiamo sprecato opportunità importanti per fare intervenire il Governo della Regione, il Governo dell'autonomia su un bene che riteniamo uno dei più importanti, il più importante del nostro patrimonio regionale, e i cinque anni di ritardo e di inerzia non possono essere attribuiti al Consiglio regionale quasi fosse questo Consiglio regionale cosa neutrale, terra altrui, sulla quale ci si scarica di responsabilità. Esiste in questo Consiglio regionale una maggioranza, una coalizione che ha la possibilità di esprimere le sue opinioni e di farle valere e le ha fatte valere quando ha voluto, nelle regole del gioco democratico. Noi rivendichiamo il primato di una proposta organica in materia di urbanistica, non è un caso che il testo a fronte sul quale confrontiamo le nostre opinioni sul testo legislativo emerso dalla Commissione sia il testo proposto dalla Democrazia Cristiana. Questa premessa, questo richiamo non può tradursi da parte nostra in un rifiuto al confronto, alla discussione, all'approvazione di questa legge, ma ci rende anzi più impegnati a ricercare convergenze per accrescere gli elementi di compiutezza di un provvedimento allo stato parziale e contraddittorio. E' lecito da parte nostra richiamare un primo elemento di giudizio politico che al collega Cabras sembrerebbe fuori tema; d'altra parte il collega Cabras pratica la strada di un confronto parziale perché partecipa ai lavori del Consiglio giusto il tempo necessario a fare il suo intervento. Il primo richiamo è a un argomento che sembrerebbe a Cabras fuori tema che è quello della programmazione. La programmazione da metodo ordinario di Governo, così come era stato concepito e voluto dal Consiglio regionale, dalle forze dell'autonomia regionale in quegli anni che Cabras richiamava come anni d'oro e anni

d'oro rimangono nella misura in cui il patrimonio di produzione legislativa e di tensione autonomistica è stato forse un momento non più ripetuto, da metodo ordinario di governo la programmazione, nelle riflessioni che spesso si fanno ma molto spesso si tacciono, pur nella convinzione di molti colleghi di questo Consiglio, rischia di diventare categoria arcaica della politica. Noi abbiamo in questi anni più volte richiamato i colleghi del Consiglio, i partiti politici sardi sul rischio implicito in questa tendenza involutiva a considerare la programmazione come categoria arcaica della politica. Il non rispetto della programmazione, l'ignoranza della programmazione si traducono spesso in una restrizione dei momenti di democrazia e di partecipazione della nostra autonomia. Questa legge prescinde da un riferimento alto di programmazione, esiste un preambolo che è comune, che assegna all'ambiente la dignità di risorsa strategica e al territorio la condizione di bene non rinnovabile, a rischio di degrado non più tollerabile e l'ambiente evoca la dimensione culturale della qualità della vita, i bisogni postmateriali che trovano nuova attenzione nella politica autonomistica, che trovano nuova attenzione in una fase diversa rispetto a quella che ha visto svilupparsi per tanti anni il dibattito del Consiglio regionale sui temi dei bisogni più direttamente materiali. Questo preambolo è condiviso da noi, ma questo preambolo non è una politica, è un'opzione culturale, direi prepolitica dalla quale non consegue un disegno di coordinate di riferimento, un disegno che nasca dalla necessità di dare risposte ad alcuni interrogativi essenziali rispetto ai quali si pratica l'offerta di Governo, si fa la politica, si esce dalla condizione prepolitica di una grande opzione culturale disegnando il quadro di riferimento all'interno del quale si colloca la politica del territorio come tutta la politica dell'autonomia regionale. Noi elenchiamo questi interrogativi perché sono irrisolti, perché rendono fortemente carente il lavoro che finora si è fatto e il primo interrogativo irrisolto è quello che vuole risposta alla necessità di allocare da qualche parte l'ambiente all'interno di una strategia dello sviluppo, che affermi quale ruolo debba essere assegnato al turismo rispetto al territorio. Esiste un'ipotesi formulata dall'assessore Casula qualche tempo fa, contraddetta da altre espressioni

ni della maggioranza regionale. Rimane irrisolto il bisogno di conciliare il turismo con la tutela ambientale. Quale turismo vogliamo per la Sardegna, quale deve essere il rapporto di questo settore con gli altri comparti economici della nostra Regione e primo fra tutti quello agro-silvopastorale che poco spazio trova nelle riflessioni sviluppate anche in questo dibattito? Quale relazione rispetto al più generale itinerario dello sviluppo? Noi viviamo nel concreto - lo viviamo in Sardegna come lo si vive nel mondo - il dualismo che spesso appare irriducibile, frutto di una modernità il più delle volte subita, fra sviluppo e ambiente. Dobbiamo porci il problema di dare risposta ad un grande interrogativo che è quello di tradurre nell'urbanistica scelte chiare di una politica di programmazione. Lo schema di assetto territoriale sul quale il collega Cabras chiedeva lumi non è un'invenzione nostra, è un richiamo forte che ci viene dalle leggi fondamentali della nostra autonomia regionale, che non può essere sostituito da direttive e vincoli che sono altra cosa rispetto al piano paesistico, che sono quella cosa che diceva il collega Onnis poco fa parlando di un piano regionale di coordinamento di tutti gli interventi nel territorio, quello che Onnis definiva il piano dei piani che esprima la regia della Regione ma il collega Onnis non sa che all'interno del testo esitato dalla Commissione manca questo strumento che noi riteniamo fondamentale e insostituibile.

Si pone il problema di integrare, esprimendo coerenza di indirizzi politici più generali nel tessuto della legge urbanistica, una nuova concezione dell'articolazione dei poteri locali che è essa stessa ancora incerta, incompiuta e non definita e pertanto non può essere se non nella estraneità alla legge risolto il problema di definire questo riferimento generale. Questi interrogativi rimangono irrisolti perché irrisolto è il quadro generale di riferimento politico e programmatico della nostra autonomia regionale e, quindi, il profilo riformatore di questa legge non può essere altro. Non sarà comunque, onorevole Assessore, una grande legge e le ambizioni notturne di passare alla storia rimarranno ambizioni frustrate. Tuttavia, pur in assenza di questi essenziali attributi, la legge urbanistica rimane per noi terreno di impegno irrinunciabile. Noi non abbiamo mai espresso l'opinione

che diserteremo il confronto, noi vogliamo il confronto, anzi in questi due giorni lo abbiamo animato con una partecipazione che non ha trovato riscontro da parte della maggioranza nelle sue diverse articolazioni. Altrettanto abbiamo fatto in Commissione facendoci carico di compensare le assenze, e non solo quelle fisiche, di molte componenti della maggioranza e questo testo unificato reca forti i segni di alcuni nostri sostanziali interventi di innovazione; ma tutti noi sappiamo, pur nella generale debolezza intrinseca che molti nodi rimangono irrisolti, che questo testo unificato è, come diceva Onnis, una brutta cosa. Quali erano le principali esigenze emerse nel dibattito in Commissione consiliare? Quella primaria di coniugare l'emergenza con la politica di riforma e di piano superando la concezione di emergenza degli interventi che si sono sviluppati in tutti questi anni nella politica urbanistica del Consiglio regionale; un'emergenza che è sempre presente perché emergenza è la tutela del territorio, ma l'emergenza non può essere equivalente ad una risposta parziale, di settore, contingente, incompiuta. L'emergenza richiede, per essere superata, una politica di grande respiro, che abbia i caratteri di organicità, quella grande cornice di riferimento legislativo che noi abbiamo ipotizzato nella prima proposta di legge che pure noi stessi riteniamo essere, nel trascorrere degli anni, superata per alcuni aspetti.

E' necessario conciliare il bisogno dei vincoli con la necessità di programmare il territorio: noi abbiamo praticato in tutti questi anni una politica di vincoli che - concordiamo in questo senso con il collega Cabras - è l'affermazione dell'incapacità di essere al tempo, di essere pronti, di essere capaci di partecipare con un disegno proprio da parte del governo dell'autonomia regionale. Dare norme che siano insieme chiare e semplici, capaci di eliminare la sovrapposizione di competenze delle vecchie normative di settore, rendendole fruibili dai cittadini nella loro semplicità; coniugare le necessarie norme di salvaguardia con la certezza del diritto; snellire le procedure di formazione degli strumenti urbanistici garantendo il controllo sociale, la tutela dei cittadini, ma insieme rispettando gli ambiti di autonomia degli enti locali che nella gestione del territorio realizzano il più alto punto di autogoverno e di esposizione sociale. Noi

prendiamo atto della disponibilità espressa dal collega Cabras di voler ritornare su questo punto per trovare in concreto un momento di sintesi tra questi due, apparentemente contraddittori, bisogni. Così come si poneva l'esigenza di conciliare i riferimenti legislativi al Piano con la consapevolezza che i tempi della pianificazione si sono rivelati lentissimi in tutta la nostra storia autonomistica.

Noi non possiamo sottrarci, ancora una volta, dal richiamare alla memoria dei consiglieri regionali il lungo decorso, travagliato e sconosciuto, dei piani paesistici; pensare di programmare con una legge riferimenti legislativi al piano, che diano scadenze indeterminate nel tempo richiamando i piani e non avendo piena la consapevolezza dei tempi lunghi che si praticano abitualmente in questa materia è un atto di rinuncia a vedere con estrema lucidità la storia che abbiamo percorso. E' inoltre necessario conciliare il bisogno di casa che è ancora vivo e forte in Sardegna con le mutate condizioni economiche e normative che hanno sostanzialmente modificato i processi di formazione e di realizzazione dei piani per l'edilizia economica e popolare. Questo è un aspetto sul quale probabilmente sarebbe stato e sarà opportuno ritornare per rendere nuova la legge urbanistica, per farsi carico in questa fase delle trasformazioni che sono intervenute. Esisteva l'esigenza di coniugare il bisogno, avvertito in via astratta, teorica e culturale dei piani pluriennali di attuazione, così come concepiti nella esperienza della legge numero 30, con la pratica attuazione o non attuazione di questo dettato della legge numero 30 in Sardegna, avendo presente che la procedura di acquisizione delle aree non attuate, usando questo brutto termine, nei nostri comuni, con la non attuabilità pratica, per ragioni sociali prima ancora che per ragioni amministrative, determina la cessazione di affidabilità del riferimento certo del diritto, della legge. Fare dei piani pluriennali di attuazione o impegnare i comuni a fare dei piani pluriennali di attuazione che poi si sa che non possono, per il loro dettato, per le loro previsioni, essere rispettati, significa non attuare la pianificazione urbanistica pluriennale, ma al tempo stesso rendere inaffidabile la legge, quindi diminuire la dignità di riferimento legislativo. E' un problema sul quale io credo dovremo tornare.

Un'altra esigenza che si poneva è quella di introdurre nella riflessione e nella legge il problema della salvaguardia ambientale delle aree più interne. La cultura ambientalista, come dire, costiera, è maturata in questi anni facendo fare un salto di sensibilità alla classe politica, non solo a quella della Regione sarda, e tuttavia il problema dei fiumi, dei laghi, dei momenti di validità ambientale, che sono presenti nelle aree interne, nella collina, nella montagna, rimangono fuori dalla sensibilità ambientalista, o comunque non sono diffusi, e si pone quindi l'esigenza di favorirne da un lato la fruizione, canalizzando un nuovo corso del turismo, ma insieme nel timore che i fattori di convenienza perché questa canalizzazione si verifichi, esercitino un negativo impatto ambientale e, tuttavia, io credo che si ponga la necessità che nel testo di legge urbanistica noi introduciamo momenti di salvaguardia in questa materia. Un altro punto irrisolto che si poneva riguarda l'accordo di programma: avendo forte l'esigenza di salvaguardare gli interessi reali della Sardegna e di assegnare alle autonomie locali un ruolo di governo che non sia subordinato ad interessi esterni, noi crediamo che la formulazione esitata dalla Commissione non abbia risolto questo problema, così come non appare risolto nell'espressione letterale dell'articolo 10, comma 5, il problema delle norme di salvaguardia costiera. L'interpretazione datane stamattina dal collega contrasta con la lettura formale del testo esitato in Commissione, ma anche con le posizioni più volte espresse in questi mesi da autorevoli esponenti della maggioranza. Intorno alla lettura espressa stamattina dall'onorevole Cabras è possibile che si possano trovare punti di grande convergenza. Questi ed altri problemi sono rimasti aperti nel lavoro della Commissione. Noi abbiamo proposto e chiesto il confronto con le forze sociali, con gli operatori, con le autonomie locali, con gli imprenditori, con gli ambientalisti, nella convinzione che sia necessario su questa legge raggiungere un consenso che non solo sia più largo ma sia anche più convinto. Le consultazioni non sono state inutili a nostro avviso; noi ne abbiamo tratto elementi fondamentali non solo per proporre emendamenti ma per ricercare punti di equilibrio maggiori, più ragionati, senza certezze categoriche e radicali, onorevole Onnis, ma nella

persuasione che il compito della sintesi e della mediazione è ruolo sofferto e faticoso ma indispensabile itinerario per dare consenso e autorevolezza all'autonomia regionale. Ma è mancato il momento della sintesi in un crescendo di confusione, onorevole Merella, con una proposta alternativa dell'Assessore, minacciata, illustrata e rinviata della quale noi non abbiamo contezza, ponendo, in determinate fasi del dibattito in Commissione, momenti di grande incomprensione non solo politica ma di dubbia legittimità istituzionale, con un proliferare di distinzioni all'interno della maggioranza, e dei partiti che compongono la maggioranza, che noi non censuriamo perché riteniamo ragionevole esprimere le diverse sensibilità che intorno ai problemi ambientali attraversano orizzontalmente i partiti, e riteniamo che sia legittimo divergere, ma proprio in ragione della complessità dei bisogni e degli orientamenti non possiamo comprimere questa pluralità di opinioni e di tendenze; sono la premessa irrinunciabile per ricreare sintesi e compiutezza. E, d'altra parte, la pluralità di posizioni politiche riflette la pluralità di tendenze presenti nei diversi segmenti della società sarda che hanno interloquito in questa fase. Nel documento dei Comuni costieri che noi abbiamo ricevuto ieri, in modo formale, ma che abbiamo seguito nel suo delinearsi partecipando agli incontri dei sindaci e degli amministratori delle coste, si pongono problemi seri. Io credo che noi dobbiamo rifiutarci di assegnare volta per volta la targa e la maglietta di cementificatore o di ambientalista in ragione della convenienza. Le autonomie locali impegnate nel governo del territorio costiero rappresentano un punto di riferimento non sostituibile, rispetto al quale siamo impegnati, io credo tutti, a dare risposte. Questa pluralità di impostazioni, di esigenze, di interessi rappresentati, io credo meritasse un momento di riflessione della Commissione e delle forze politiche; noi questo abbiamo chiesto ai partiti della maggioranza nella Commissione. Abbiamo chiesto che ai primi di gennaio, una volta avviate e concluse queste consultazioni, la Commissione consiliare potesse riflettere metabolizzando tutta una serie di indicazioni, ragionando sulle proposte che venivano formulate e ricercando punti alti di convergenza non, collega Onnis, perché non occorra scegliere; in

certi momenti una scelta di campo va fatta, ma va fatta nella consapevolezza di quelli che sono gli interessi generali della nostra Regione. Questo momento è mancato, c'è stata una decisione, che noi non abbiamo condiviso, di andare in Aula, di rifiutare la ripresa dei lavori in Commissione ritenendo che l'Aula del Consiglio regionale fosse il momento nel quale esercitare per intero la sintesi e il confronto. Quanto abbia pesato in questa decisione, che noi non abbiamo condiviso, il prurito propagandistico condizionato dalla vicina scadenza elettorale non ci interessa sottolineare in termini di quantità. Certamente appare incomprensibile voler chiudere il confronto in Commissione a gennaio per aprirlo alla fine di marzo in Aula a biglie sconosciute, perché noi non conosciamo ancora gli emendamenti che l'Assessore ha più volte minacciato, annunciato e ritirato, e avremmo necessità di confrontarci; voi non conoscete gli emendamenti che noi abbiamo ritenuto di formulare sulla base delle consultazioni alle quali mi riferivo. E allora non proponeteci oggi scorciatoie perché questo è il terreno che voi avete

scelto e su questo noi ci misureremo. Noi non consideriamo, onorevole Cabras, la legislatura conclusa, non abbiamo teorizzato semestri bianchi di produttività legislativa ma non ci sfugge, e l'ha ricordato Cabras, che da questo punto di vista tutta la legislatura è assai pallida, e non pretendiamo di esercitare alcun freno alla normale attività del Consiglio, ma non consentiremo che per ragioni di facile propaganda, per interesse di parte, si modifichino le regole del confronto consiliare né, tanto meno, che si mortifichi il confronto delle nostre posizioni politiche.

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio riprenderanno questo pomeriggio alle ore 17.

La seduta è tolta alle ore 13 e 05.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Antonio Solinas
