

CCLXXVII SEDUTA*(POMERIDIANA)***GIOVEDÌ 16 MARZO 1989****Presidenza del Vicepresidente PIRETTA****i n d i****del Presidente SANNA****i n d i****del Vicepresidente MURA****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 - Pullgheddu - Aresti - Falchi - Marracini - Meloni - Murgia - Ortu I. - Piretta: "Norme per la pianificazione territoriale concernenti l'uso e la tutela del territorio della Sardegna" (429) e 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):	
CANALIS, relatore di maggioranza	12632
DETTORI, relatore di minoranza	12640

La seduta è aperta alle ore 17 e 46.

PES, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana 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 - Pullgheddu - Aresti - 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.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Canalis, re-

latore di maggioranza.

CANALIS (P.C.I.), *relatore di maggioranza*. Signor Presidente, colleghi consiglieri, nel prendere la parola voglio manifestare la mia soddisfazione perché, nonostante tutto, il testo del progetto della nuova legge regionale per l'urbanistica giunge finalmente nell'Aula consiliare. Comunque si concluderà questo dibattito, io credo che un elemento di incontestabile chiarezza verrà dalla votazione finale.

Al di là delle motivazioni del voto di ciascuno – che di certo compariranno tutte nobilissime – sarà importante decidere se confermare le norme vigenti, con tutte le note conseguenze che comportano, o consentire l'avvio di un processo di cambiamento. A questo proposito dobbiamo registrare una forte tendenza, una serie complessa di pressioni, anche di insospettata provenienza, che, consapevolmente o meno, hanno lavorato perché questo testo non fosse neppure discusso. Da un lato la cosa non deve sorprendere; anzi è una componente chiara del dibattito: ci sono infatti forze che contrastano la nascita delle nuove norme e che pertanto, data la situazione politica e richiamando anche in modo strumentale i condizionamenti temporali di fine legislatura, preferiscono mantenere ogni cosa così com'è.

Ciò che non è chiaro, o forse ciò che non si vuole chiarire fino in fondo, è chi si cela dietro queste posizioni. Non credo per esempio, signor Presidente, che le pressanti richieste di rinvio, o gli inviti ad un ripensamento o ad una più dotta stesura delle norme, nascano solo da preoccupazioni di carattere culturale. Spesso infatti la cultura non c'entra, anzi, proprio dal punto di vista culturale, la situazione va sdrammatizzata.

Si sente dire (si è sentito dire anche stamane): “finalmente dopo quarant'anni si sta per fare una legge così e così”; oppure, dall'altra parte: “nonostante i cinque anni di Giunta di sinistra non si è ancora fatta una legge così e così”. Da qui la gara a cercare le responsabilità più lontane e quelle più recenti, scaricando comodamente su questa o quell'assenza le responsabilità delle scelte rivelatesi più scomode. Tutte storie, signor Presidente. Come sempre, nel corso della storia il territorio, che è materialmente la risorsa di base di ogni tipo

di ricchezza (le colture crescono sul territorio ma anche le fabbriche e le banche) non è mai sfuggito al controllo delle forze politiche.

In Sardegna le leggi che regolano questa materia ci sono, e per i fini che si è proposto chi le ha scritte, chi le ha confermate o modificate, sono complete e funzionano benissimo; anzi, funzionavano benissimo fino a qualche tempo fa, perché oggi da più parti si chiede di cambiarle. Ma le modifiche richieste non vanno tutte nella stessa direzione, sono contrastanti perché portatrici di interessi che solo con l'impegno di tutte le forze politiche è possibile contemperare, perché la demagogia non serve quando si tratta di cambiare alcune fondamentali regole del gioco.

Con questo spirito si è lavorato per molti mesi nella sesta Commissione ma, mi chiedo, l'atteggiamento dei commissari della Democrazia Cristiana era convinto? O era una posizione strumentale per una collaborazione che doveva solo essere di facciata? Io spero che non sia così, ma una delle possibili chiavi di interpretazione della mozione democristiana sull'ambiente, discussa poco tempo fa, è quella di leggerla come la naturale prosecuzione di una precostituita strategia di rinvio, non essendo pensabile una sconfessione dell'operato dei commissari democristiani all'interno della Commissione consiliare.

In realtà nessuno si aspettava che per questa legge si potesse superare l'ostacolo della discussione all'interno della Commissione consiliare. C'è sorpresa e alle porte dell'Aula si dà l'allarme, e con ragione, signor Presidente, colleghi consiglieri, perché si tratta di una legge di decentramento in una Regione nella quale l'accentramento dei poteri è stato sempre alla base dell'amministrazione; e decentrare significa rinunciare ad una parte di potere.

E' una legge che dà certezza di diritto in materia di tutela ambientale in una Regione nella quale, non appena possibile, si sostituiscono le leggi con i decreti dell'assessore regionale (vedi la questione del *master plan* della Costa Smeralda); è una legge di vera programmazione che interrompe la costosa ma inutile cascata di piani di carta. Il testo della Commissione (perfezionabile certo, non è nemmeno il caso di dirlo) modifica l'attuale struttura di potere in un campo nel quale gli inte-

ressi sono tanti e le novità preoccupano. Perciò si cerca di contrastare la conclusione dell' *iter* legislativo richiamando in modo mistificatorio per esempio l'autonomia comunale, che è abbondantemente tutelata, o mostrando scandalizzata sorpresa per le gravi carenze di tipo tecnico giuridico dedotte dal confronto ideale con uno schema di legge perfetto, che io non conosco, che purtroppo la cultura non fornisce ma che molti credono di aver presente.

Io vorrei rassicurare codesti soloni precisando che non di errori o di carenze si tratta ma spesso di precise e coscienti scelte politiche, assunte sovente all'unanimità. I colleghi capiscono che non sto parlando delle critiche costruttive per il miglioramento delle norme, nei confronti delle quali, come è ovvio, c'è la massima disponibilità; ed in questo senso sono venuti utili contributi dall'università, dagli enti locali, dai sindacati e da altri. Mi riferisco invece a quella serie di interpretazioni strumentali, signor Presidente, che sempre più spesso ci investono. Tutti parlano di tutto, ma dei problemi ciò che compare è l'involucro che gli si vuol confezionare, magari decorato dai colori di una trasmissione televisiva, di una sigla, di una pagina di giornale.

E così spesso, con notevole grado di imprecisione, talvolta voluta, si parla di vincoli di 150, 500 metri, di accordi di programma e di pianificazione cancellata, senza aver qualche volta neppure letto l'articolato. Si occupano di noi anche famosi personaggi come l'onorevole Cederna il quale, in un articolo pubblicato sul numero 4 della rivista "L'Espresso", intitolato "Sardegna, riprende l'assalto", tratta di questioni che riguardano le nostre coste con una superficialità sconcertante basandosi sul sentito dire e senza neppure aver letto - come si evince chiaramente dall'articolo - il progetto di legge della Commissione.

Così facendo si lavora - anche senza volerlo - per la conferma delle norme vigenti e si facilita quell'assalto che si vorrebbe bloccare. Pazienza, cercheremo di fare da noi, e in questo senso credo sia assai più utile comprendere la posizione della Democrazia Cristiana. A questo proposito non mi pare possibile che il contrasto possa essere semplificato e ricondotto ad una semplice contestazione tecnico-giuridica delle norme contenute nel testo

della Commissione, perché le norme potranno essere perfezionate con l'apporto di tutti sia della Democrazia Cristiana sia, in primo luogo, dell'Assessore regionale, al quale dopo l'iniziale polemica va riconosciuto un ruolo positivo nello svolgimento di questa vicenda.

Il motivo del contrasto con la Democrazia Cristiana dunque non può essere di carattere tecnico e giuridico; non può essere collegato con la previsione o meno del piano regionale d'assetto del territorio, più volte citato anche nella mozione discussa qualche tempo fa. Tuttavia qualche chiarimento da questo punto di vista deve essere dato. Nessuno di noi credo, né io né gli altri componenti la Commissione - parlo dei componenti facenti parte dei partiti della maggioranza - nessuno di noi, riproponendo dopo 14 anni la lettura critica della legge numero 33 del '75, vuole contestare la validità dei principi che la ispirano; assolutamente no. Contro i negativi processi di *deregulation*, come si usa dire, c'è oggi più che mai bisogno di rilanciare la programmazione come metodo di governo, così come si legge nell'articolo 1 della legge "33".

Ha ragione l'onorevole Soro; ma proprio per raggiungere davvero l'obiettivo, non soltanto con le parole, è necessario prendere atto che sinora non si è fatto nulla di concreto e domandarsi se ciò dipenda solo dalla volontà politica o anche da carenze degli strumenti tecnico giuridici previsti. E' solo su questi strumenti e su queste carenze che si appunta la critica, che è costruttiva e ha per fine il rilancio reale della programmazione regionale e non la sua cancellazione, onorevole Soro.

La D.C. conosce certo il dibattito che ha portato negli ultimi anni al superamento delle convinzioni tipiche degli anni '60; lo conosce. Negli anni '60 si riteneva che l'attività dei pubblici poteri potesse dirigere e governare l'economia e ogni tipo di attività mediante una programmazione globale; ma volendo programmare tutto non si è programmato nulla. Tanto vale programmare meno ma farlo davvero. E ciò è possibile se non si ha la presunzione e la pretesa di programmare tutto da subito e si procede per gradi successivi.

E' questo, onorevole Soro, il significato delle direttive e dei vincoli, anche nella forma di piano, che lei ha dimenticato di citare, di cui si parla

nell'articolo 3 della proposta di legge. Ciò vuol dire che il quadro di riferimento per la programmazione regionale non è un irreale piano, prefabbricato in una certa data e che deve durare per forza nel tempo; non è questo, esso è rappresentato invece dalla somma degli atti di pianificazione approvati fino a quel momento.

Dal quadro reale che così nasce muovono gli spunti per una nuova fase di programmazione. Un processo dinamico, dunque, che si arricchisce nel tempo con atti di pianificazione possibili perché più semplici, reali, collegati con le risorse finanziarie, congruenti con l'attività statale e regionale che si articola sempre di più per progetti e per piani di settore, in rapporto con le scelte dinamiche dell'economia. Ad esso non può contrapporsi uno statico piano territoriale che rappresenterebbe oggi il contrario della pianificazione.

A questo proposito concordo però con coloro, come il professor Clemente, che sostengono che per rendere valido questo tipo di pianificazione occorre una struttura tecnico scientifica di ricerca e di elaborazione continua, la quale, partendo dalla raccolta critica dei dati di conoscenza disponibili in ogni momento, rilanci una nuova fase di decisioni secondo cicli continui di approssimazione nella soluzione e nell'approfondimento dei problemi.

In questo senso il progetto di legge può essere migliorato con l'istituzione di un servizio regionale per la cartografia e per l'informazione che deve prevedere il coinvolgimento delle università e deve rappresentare l'impianto motore del processo di programmazione territoriale; e per far questo si può pensare ad un emendamento.

Del resto come possiamo non prendere atto, lo vorrei dire all'onorevole Floris, dell'insuccesso della cosiddetta pianificazione a cascata, riproposta dalla classe politica di ogni regione; essa si fonda su un sistema di piani onnicomprensivi e gerarchici che disciplinano tutto e son collegati l'uno all'altro e l'uno condiziona l'altro secondo quanto prevede la normativa contenuta nella legge 1150 del '42. Nella nostra Regione questo sistema di pianificazione è stato riproposto con le leggi numero 33 e 26 del '75. Il sistema è fallito nella pratica perché sono mancati i piani di livello superiore; in Sardegna come dovunque. Se la Sardegna

non si è dotata dello schema di assetto del territorio di cui si parla nella legge numero 33 del '75, anche le altre regioni difettano di un piano territoriale. Il Friuli che ce l'ha dal '78 e l'Umbria dall'84 si interrogano sulla validità reale di questi strumenti.

Qui da noi, con l'attuale normativa, tutti dovrebbero programmare tutto (Regione, comprensori, comunità montane, e così via) ma nella realtà non programmano nulla, e tutti dovrebbero programmare per piani, come se questo fosse l'unico strumento possibile. Ma superata una certa scala dimensionale, il territorio non può più essere governato - a causa del "gigantismo" dello strumento - con piani concepiti secondo il modulo classico ma deve essere regolato da piani di settore, secondo direttive, indirizzi, *standards* da formulare anche nella veste di piano, ma non necessariamente e solo in quella veste. Questo è il significato vero dell'articolo 3 del progetto di legge.

Ogni livello di governo deve poter disporre degli strumenti propri di quel livello; la Regione non può governare i processi di trasformazione del territorio con la stessa strumentazione degli enti locali (ossia con la formazione di piani di area vasta) perché ad essa si richiede di indirizzare, programmare, curare gli interessi sovracomunali, non di esercitare le funzioni proprie di un grande comune, come la localizzazione puntuale degli interventi, o la "zonizzazione" tipica del piano regolatore generale, che richiederebbero, peraltro, atti che non sono di programmazione, ma solo di amministrazione diretta, la quale - si sostiene da tutte le parti quando si parla di riforma della Regione - deve essere lasciata agli enti minori.

L'unico strumento di piano - ne ha parlato bene il collega Cabras stamattina - di iniziativa regionale e a contenuto vincolante da considerarsi necessario deve essere il piano paesistico perché permette di definire con certezza le aree dei grandi vincoli di tutela ambientale, che sono poi i soli a non decadere. E' questo tra l'altro il motivo del richiamo alla legge numero 1497 del 1939. Ma la definizione dei contenuti del piano paesistico è quella che è inserita nell'attuale progetto di legge. Al collega Dettori voglio ricordare che i piani paesistici rientrano nell'esclusiva competenza regionale in quanto trattasi di materia trasferita dallo

Stato alla Regione, secondo l'articolo 6 del D.P.R. n. 480 del '75, e non di materia delegata come quella relativa ai vincoli paesistici.

Le considerazioni che ho fatto riguardano questioni nostre; dal punto di vista disciplinare ci troviamo in una fase nella quale alla presa d'atto dell'inefficienza pratica degli strumenti classici di pianificazione non corrispondono soluzioni certe, neppure teoriche. Non abbiamo oggi grandi certezze e la Democrazia Cristiana sa bene (ne sono certo) che le soluzioni proposte, se sono per alcuni versi criticabili, sono per altri versi, dal punto di vista disciplinare, condivisibili e già sperimentate in alcune regioni.

Si facciano delle proposte concrete se si vogliono migliorare queste norme; la D.C. non può accusare questa maggioranza, come ha fatto più volte per bocca dell'onorevole Floris e dell'onorevole Ladu, di escluderla dal dialogo e da ogni forma di collaborazione sui grandi temi, e poi seguire – come sta facendo – una strategia di esasperata contrapposizione. Questo dell'urbanistica è uno dei grandi temi dell'Isola; si tratta di definire una parte non trascurabile della riforma della Regione. E' una delle questioni che, come ebbe a ripetere recentemente l'onorevole Ladu, può essere risolta solo con l'impegno di tutte le forze politiche perché si tratta di decidere su regole fondamentali.

Non vi è dubbio su questo; si pensi per esempio alla questione delle aree costiere, che è quella della quale si discute di più. Per questa questione da un lato i diritti di autonomia degli enti locali e la diffusa coscienza per i valori dell'ambiente pretendono più vasti controlli e sollecitano l'attuazione di politiche di decentramento, d'altro lato l'imprenditoria più moderna, tra virgolette, vede di buon occhio la sostituzione delle frammentate competenze comunali – che a differenza del passato sono meno controllabili – con un potere centrale di pianificazione di dettaglio delle aree, concentrato tutto in una struttura di vertice quanto più possibile ristretta: l'Assessore o a limite la Giunta. In questo modo essa può concordare rapidamente gli interventi e liberamente mutarli; libertà garantita dall'accordo di programma classico al quale si contrappone quello previsto dal testo della Commissione.

Questa tendenza, riconoscibile in alcune proposte di legge, si manifesta con la previsione di strumenti di decisione (i piani) predisposti liberamente ed approvati dalla Giunta regionale, la quale per la determinazione dei contenuti disporrebbe di una sorta di delega consiliare. I contenuti quindi verrebbero a dipendere dai programmi di maggioranza con l'esclusione di ogni confronto con l'opposizione.

Così per esempio, se passasse questa linea, gli atti della nota vicenda Regione-comune di Arzachena per il *master plan* della Costa Smeralda diventerebbero legittimi e nessuna sentenza di annullamento da parte del TAR potrebbe essere invocata. Al limite, a seconda delle maggioranze, potrebbero esserci – scusate lo dico tra virgolette – piani di speculazione e piani di tutela.

Io non mi sento di condividere la tendenza (anche nazionale) che vuole comprimere l'autorità dell'Assemblea a favore di quella dell'Esecutivo, considerando la prima motivo d'intralcio per la seconda. Ed è anche facile constatare che questa impostazione basata sull'accentramento contrasta con i condivisi e più volte conclamati criteri di riforma della Regione, e può comportare l'invasione di incontestabili competenze degli enti locali.

E' comprensibile che queste tesi siano preferite dalla burocrazia regionale e, nel nostro sistema politico, da chi governa; in parte sono anche condivise da taluni "difensori di ufficio" dell'ambiente naturale, difensori, direi, con lo scudiscio, non dell'ambiente ma di una loro visione, di una loro verità appresa dall'alto e che non deve essere contestata.

Anche la Commissione non ha condiviso questa tendenza perché non si può dimenticare che senza partecipazione non c'è politica di difesa dell'ambiente che possa garantire risultati concreti. Il provvedimento di legge che discutiamo, per superare molti di questi dubbi e di queste perplessità, propone – e vorrei che fosse compreso fino in fondo – che gli strumenti basilari di pianificazione e le modalità principali di intervento sul territorio si decidano non con atti dell'Assessore o della Giunta regionale ma con la forza democratica della deliberazione di questo Consiglio regionale. Ecco perché il piano paesistico, i piani di settore ed ogni altro atto generale che rientri nelle diret-

tive e nei vincoli dell'articolo 3, predisposti dalla Giunta sono approvati con deliberazione del Consiglio regionale. Non si è esclusa nemmeno l'approvazione in forma di legge per evitare controlli governativi su una materia che dovrebbe essere ormai, incontestabilmente, di competenza regionale.

Un'altra questione di fondo, che condiziona le scelte normative del provvedimento in discussione e sulla quale bisogna pronunciarsi, riguarda l'attuazione pratica della cosiddetta riforma della Regione. E' questo uno degli argomenti che più di frequente ricorre nel dibattito tra le forze politiche sarde; l'argomento comprende molte questioni, tutte di grande rilevanza: rapporti Giunta-Consiglio, competenze degli assessori, eccetera; insomma c'è tutto e, a parere dei più, tutto non funziona e deve essere cambiato. Proprio per questo gli assessori e gli amministratori di tutti i partiti dicono di far sempre di più di ciò che sarebbe ragionevole pretendere da loro, essendo tanti gli intralci che ne limitano l'attività. Si aspetta così la riforma, la grande riforma tra virgolette, i cui fini sono chiari e teoricamente largamente condivisi dai *leaders* politici sardi di maggior prestigio di tutti i partiti.

Come si fa a non essere d'accordo - e l'ho già detto in un'altra occasione - con l'onorevole Pietrino Soddu che non molto tempo fa, in un bell'articolo su "L'Unione Sarda" intitolato: "Come deve essere questa Regione", immagina l'Istituto autonomistico come ente di governo, di programmazione, di amministrazione di alto livello e non come mero centro di distribuzione di progetti e di gare d'appalto. Ma per fare questo è necessario che la Regione decentri l'attività di gestione a Province, Comuni e consorzi di Comuni, come prescrive lo Statuto sardo, conservando per sé solo l'attività di programmazione e di controllo.

Questa del decentramento è, a mio parere, la vera sfida che va lanciata alle forze politiche sarde di maggioranza e di opposizione. Per fare questo, tuttavia, bisogna vincere le forti resistenze che ci sono, perché decentrare significa - l'ho già detto prima - trasferire poteri, e questa è un'operazione difficile, come è difficile, molto difficile, programmare, cioè sostituire all'arbitrarietà delle scelte criteri certi di selezione.

Occorre anche, e non vorrei essere frainteso,

contrastare la tendenza, in atto a trasformare l'Assemblea regionale in un piccolo Parlamento nel quale spesso dibattiti su questioni troppo generali comprimono la discussione ed il confronto su temi che riguardano l'attività di amministrazione. Così capita che tutti siamo d'accordo su teoriche grandi riforme, ma pochi si preoccupano di verificare la rispondenza della normale produzione legislativa ai conclamati e condivisi criteri di riforma.

Ricordo le difficoltà relative alla stesura di una legge di vero decentramento, la numero 24 dell'87, sulla riforma delle procedure dei lavori pubblici; legge che incontra troppe difficoltà ancora oggi nell'attuazione pratica. Ad essere del tutto sincero all'attuazione della riforma si oppone non solo il cosiddetto e ben noto sistema di potere democristiano, che resta l'ostacolo principale, ma anche una certa cultura di sinistra.

Sono spesso proprio gli amministratori di sinistra che chiedono in buona fede l'instaurazione di esasperati controlli e vogliono riformare tutto dall'alto in virtù di un potere onnivagante. Io non sono d'accordo, sono anzi convinto che ogni cambiamento positivo della società si attua con il consenso e la partecipazione di tutti; che troppi controlli non sviluppino le qualità della gente ma ne accentuano alcuni vizi. Questa volta, però, i principi teorici di riforma hanno generato norme concrete, anche se perfezionabili.

La prima decisione del provvedimento in esame è quella di ridurre i soggetti della programmazione agli enti di rappresentanza democratica diretta (Regione, Provincia, Comune) e di escludere tutti gli altri. Si sceglie la Provincia come unico ente sovracomunale di programmazione, liquidando la pseudoprogrammazione comprensoriale e specializzando l'attività delle comunità montane verso i problemi tipici delle zone di montagna, così come prevede la legge nazionale che le ha istituite.

Dov'è la grande confusione di cui parla l'onorevole Dettori nella sua relazione? La Regione rafforza le proprie funzioni di programmazione, così come mi pare di aver già detto poc'anzi; i Comuni e le Province predispongono i propri piani senza aver la pretesa (come avviene oggi per quelli comunali) di occuparsi di tutto, e trattano solo di questioni specifiche già delineate nella legge e suscettibili di essere meglio descritte con

apposite direttive. Ma qui è la novità: i Comuni e le Province nel rispetto delle leggi e delle direttive regionali approvano essi stessi i piani di loro competenza, scomparendo così quella sorta di tutela esercitata fino ad ora dalla Regione.

Non ci sarà più il decreto dell'Assessore regionale di approvazione del piano col quale, dimenticando gli interessi generali, talvolta si invadeva la competenza comunale. Se si vorranno modificare le competenze dei Comuni o se si vorrà condizionare l'attività pianificatoria di alcuni di essi, o di tutti, lo si potrà fare non con contestabili decreti dell'Assessore, ma con leggi o deliberazioni di questo Consiglio regionale, nel rispetto delle quali, fintanto che restano valide, i Comuni e le Province possono svolgere con piena responsabilità le proprie funzioni.

Ora io capisco che una proposta di questo tipo determini contrarietà, forse non disinteressate, e qualche comprensibile perplessità. Mi preme però precisare che la libertà decisionale dei Comuni è quella che la Regione stabilisce e non altra. Non va poi dimenticato che il controllo regionale del rispetto delle norme di tutti gli atti concernenti l'urbanistica, che con le nuove disposizioni si fa più complesso, è stato fortemente rafforzato con nuove strutture specializzate anche decentrate (sezioni speciali del CO.RE.CO. e dei comitati circoscrizionali) per esercitare un controllo che è sì di legittimità, ma che riguarda la conformità ad un insieme di atti complessi di pianificazione (piani paesistici, piani di settore, direttive e vincoli anche nella forma di piano) che alla Regione garantiscono in assoluto i più ampi poteri di indirizzo e di pianificazione su vasta scala.

Certo, è un meccanismo nuovo che va sperimentato ma non presenta, credo, particolari pericoli per l'uso (non mai completamente prevedibile) che i Comuni possono fare dei loro poteri, anche nel rispetto formale delle norme di legge. Innanzitutto non credo che ci siano questi pericoli perché col piano paesistico, con gli altri piani e con le direttive, le norme possono essere modificate quando si vuole, con l'ulteriore garanzia che alla Giunta regionale è riservato il potere di sospendere temporaneamente per sei mesi qualunque concessione, anche regolare (non sorprenda questo) qualunque lavoro che giudichi danneggiare gli in-

teressi generali. In quei sei mesi è possibile poi approvare una modifica delle norme stesse.

Onorevole Dettori, davvero non capisco come si possa parlare di Comuni spettatori e di autonomia comunale mortificata...

PUBUSA (P.C.I.). Lo diceva per perdere tempo!

CANALIS (P.C.I.), *relatore di maggioranza*. ... come si possa parlare di autonomia comunale mortificata e sostenere nel contempo che i piani comunali devono essere sottoposti a controllo di merito. Non capisco che rapporto vi sia, per esempio, tra queste posizioni e l'accurata difesa condotta in Commissione dall'onorevole Isoni e che io condivido in pieno.

A proposito poi dei rapporti Regione-Provincia-Comune non mi pare vi sia nessuno intreccio confuso di competenze. Il superamento della programmazione "a cascata" significa che ogni atto finale di intervento sul territorio, deliberato dal Comune, non necessariamente deve essere preceduto da atti della Provincia e della Regione che disciplinano la stessa materia. Non è vero, cioè, che la pianificazione comunale in ogni settore sia subordinata a decisioni provinciali e queste a deliberazioni regionali; lo si dice ma non è vero. Mi si dica dove è scritto che il piano provinciale riassorbirebbe le prerogative del piano comunale.

Per esempio la "zonizzazione" del territorio, e quindi la decisione del dove e come costruire, è di esclusiva competenza comunale; la Provincia non c'entra, la Regione non c'entra. Le competenze della Provincia, che potranno essere specificate meglio con atti successivi, hanno per fine il coordinamento di interessi sovracomunali che tuttavia non investono l'interesse regionale e che riguardano anche l'omogeneità di disposizioni su materie specifiche che non è ragionevole disciplinare in modo diverso nei singoli Comuni né è ragionevole sottoporre all'uniformità di una normativa regionale.

Dire che la Provincia detta norme per l'uso del territorio costiero, come recita l'articolo 11 del progetto di legge, non significa che la Regione trasferisce alla Provincia l'intera disciplina di quei territori o che i Comuni sarebbero tagliati fuori;

non c'è scritto. Significa invece che la Regione, con i propri atti di programmazione, potrà trasferire alla Provincia la disciplina di alcune materie specifiche riguardanti l'uso di quei territori, che sono tipiche materie di interesse sovracomunale, ma non trasferirà certo la definizione dei volumi sulle aree costiere la cui competenza spetta già alla Regione attraverso la determinazione del contenuto dei piani paesistici. Spetterà poi al Comune, per esempio, una definizione puntuale degli stessi, come l'ubicazione precisa sul territorio.

Insomma se gli interessi sovracomunali di rilevanza non regionale ci sono essi vanno tutelati dalla Provincia, se si decide che questo deve essere l'unico ente di programmazione tra Regione e Comune.

Si inizia con questa legge un processo normativo che si arricchisce e si precisa nel tempo ed è sbagliato pretendere oggi di stabilire ogni cosa su una materia di così vasta complessità, in un momento, tra l'altro, di ripensamenti disciplinari e normativi.

Infine, qualche cosa occorre dire sulle aree costiere. Su una serie di questioni credo che siamo tutti d'accordo, almeno in linea teorica. Il destino delle aree costiere è segnato dalla legge; lo scenario di cementificazione – come si usa dire – che fin d'ora si intravede, è il fine cui tende la normativa regionale vigente. Il problema non è tanto quello di scandalizzarsi per la muraglia di costruzioni prevista dai Comuni costieri, ma è quello di modificare le leggi regionali che consentono quelle previsioni. Modificarle partendo dalla convinzione che le coste sono parte del patrimonio dell'intera collettività, non solo dei Comuni costieri.

Il destino dell'Isola di Spargi, delle zone di Budelli e di Cala Luna – l'ho detto molte volte – non può riguardare solo gli abitanti di La Maddalena, riguarda anche me che sono nato a Pula. Quel patrimonio affidato ai Comuni costieri deve essere gestito e programmato nell'interesse dell'intera collettività (non c'è alcun dubbio su questo) e i principi di autonomia non possono essere richiamati in modo mistificatorio per giustificare una sorta di autarchia o l'indipendenza pianificatoria comunale.

Intanto l'edificazione continua lungo le coste. E' in atto una sorta di "accerchiamento" delle

zone dell'interno; accerchiamento che è negativo, mentre il turismo dovrebbe proprio servire per rompere l'isolamento di quei centri e favorire il recupero e l'utilizzazione delle costruzioni degradate e vuote che li caratterizza. Con degli incentivi, quel patrimonio di costruzioni potrebbe soddisfare una parte della domanda turistico-residenziale.

In fondo per la Sardegna è questa la più naturale forma di agriturismo, onorevole Isoni, che non può nascere nelle fattorie disperse sul territorio, che non ci sono e che non ci sono mai state, ma che deve essere collegata con le strutture dei Paesi dove, con eccezione dello stazzo della Gallura, il pastore e il contadino hanno da sempre la propria residenza. Costruire meno sulle coste per sviluppare le zone dell'interno.

Allora il problema delle nuove norme per tutelare le coste ha due risvolti: il primo consiste nella necessità di trasferire una parte delle competenze di pianificazione delle zone costiere dal Comune alla Regione, con la cautela di mantenere naturalmente nel Comune le competenze per le questioni riconosciute di sicuro interesse comunale; il secondo risvolto riguarda chi gestisce, e come, le competenze trasferite. Il testo della Commissione propone che la competenza trasferita sia dell'intero Consiglio regionale – e questa è una novità notevole rispetto a tutti i progetti di legge – partendo dalla convinzione che l'edificazione sulle aree costiere non può essere determinata dai soli Comuni costieri né può essere decisa dalle forze di maggioranza, con atti della Giunta regionale, né deve essere contrattata con nessuno.

L'edificabilità delle aree costiere deve decidersi con deliberazione dell'intero Consiglio regionale che, nel rispetto dell'ambiente, definirà le aree da salvaguardare, le modificazioni possibili dell'ambiente costiero, i volumi complessivi da consentire in un determinato arco di costa lasciando però ai Comuni la scelta del luogo preciso dove far ricadere le costruzioni. Del resto le mediazioni tra le proprietà possono farsi meglio in sede comunale.

Qualcuno chiede se i piani paesistici di cui si parla nel progetto di legge sono quelli che sta facendo predisporre l'assessore Fausto Fadda. La questione è semplice: se ci sarà l'approvazione di questa legge, come io mi auguro, i piani paesistici

dovranno seguire l' *iter* di approvazione da essa previsto ed i contenuti dei piani dovranno essere quelli specificati nelle norme di cui discutiamo; se così non fosse dovranno essere cambiati.

Nell'attesa dei piani è prevista una sospensione temporanea degli interventi; alle norme di salvaguardia nei primi 18 mesi sono consentite deroghe, trascorso quel periodo le deroghe non sono più possibili e l'edificazione sulle coste sarà sospesa fino alla stesura dei piani. Questo è ciò che dice il testo della Commissione. Capisco che questa norma possa far discutere, ne possiamo discutere ancora, ma credo che la finalità di difesa dell'ambiente debba prevalere.

Qualcosa voglio dire anche sul vincolo dei 500 metri dal mare e sull'accordo di programma del quale si è letto molto anche sulla stampa. Voglio subito precisare che il vincolo dei 2 chilometri, che c'era per esempio nel disegno di legge della Giunta e in altre proposte, è diverso e non è paragonabile col vincolo dei 500 metri del testo della Commissione, che è tutt'altra cosa.

MURRU (M.S.I.-D.N.). E a Carloforte con questi due chilometri come la mettiamo?

CUCCU (P.C.I.). Fregatene di Carloforte!

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Anche nella "17" c'era, no?

CANALIS (P.C.I.), *relatore di maggioranza*. Sia nel disegno di legge della Giunta come in alcune proposte di legge e nel testo della Commissione, con modalità diverse, si prevede in sostanza questo: primo, che l'assetto e l'edificazione delle aree costiere d'ora in poi saranno determinati con un piano; secondo, che nell'attesa dei piani è prevista una sospensione temporanea degli interventi. Questi due punti sono presenti sia nelle proposte di legge e nel disegno di legge sia nel testo esitato dalla Commissione.

La sospensione in attesa dei piani riguarda, nel disegno di legge e in alcune proposte, i soli terreni compresi nella fascia dei due chilometri dal mare; nel testo della Commissione, invece, la sospensione riguarda, giusto o sbagliato che sia, tutti

i territori dell'Isola. Il vincolo dei 500 metri, poi, è una cosa completamente diversa, esiste solo nel testo della Commissione, non è paragonabile con gli altri e rappresenta una garanzia di tutela maggiore. Fino all'approvazione dei piani paesistici esso costituisce un vincolo assoluto di inedificabilità, salvo alcune deroghe previste in legge. I piani poi stabiliranno quali sono le aree nelle quali non si dovrà costruire e quali quelle sulle quali le costruzioni saranno possibili.

Anche all'interno della fascia dei 500 metri, però, potranno esserci aree sulle quali il piano potrà permettere le costruzioni. Se aree di questo tipo dovessero esserci, l'edificazione verrà per il momento congelata, e le aree conservate per il futuro. Non si tratta quindi di un vincolo rigido di tipo classico, che semmai sarà stabilito dal piano, ma di un vincolo programmatico, di gestione. Alcune di quelle aree edificabili possono essere subito disponibili per finalità di interesse pubblico se esiste l'accordo di tutti: del Comune, che non potrà più essere scavalcato come è stato fatto nel caso della Costa Smeralda, della Giunta regionale che dovrà essere d'accordo e del Consiglio regionale in quanto comunque bisognerà rispettare il piano paesistico deliberato dal Consiglio. In questo modo l'edificazione nelle aree vincolate dal piano non sarà possibile nemmeno con l'accordo di programma. Dunque chi dice delle cose diverse sbaglia.

L'accordo di programma nella forma prevista dal testo della Commissione è quindi, in sostanza, una condizione per l'utilizzazione di aree non vincolate, non il grimaldello per scardinare i veri vincoli di piano o per contrastare la volontà dell'amministrazione comunale. Qualcosa di completamente diverso, pertanto, dallo strumento previsto in alcune proposte di legge e nello stesso disegno di legge della Giunta. In quei casi si trattava davvero di uno strumento per scardinare ogni previsione ed ogni vincolo, ma la Commissione non ha condiviso questa impostazione.

CABRAS (P.S.I.). C'era Santa deroga che governava; la conosci Santa deroga? Una Santa a cui si sono votati in molti nel passato e noi vogliamo invece classificarla.

CANALIS (P.C.I.), *relatore di maggioranza*.

Lo strumento che qui si prevede, l'accordo di programma, è utile anche per un altro fine che non è secondario. Credo che per tutelare l'ambiente costiero, almeno io ne sono convinto, sia necessario ridiscutere tutti i progetti di insediamento, rivedere senza nessuno intento persecutorio, tutte le lottizzazioni, anche quelle già convenzionate. Al di là dei proclami demagogici credo che questo non sarà facile, ma quel tipo di accordo può essere lo strumento di ricontrattazione delle lottizzazioni per ottenere, se non altro, l'allontanamento dal mare, l'arretramento verso l'interno di quei volumi che non sarà possibile o non si vorrà cancellare.

Da ultimo, in attesa di una completa normativa di settore che è già pronta – l'onorevole Cocco qui è testimone – un capitolo del progetto di legge riguarda nuove regole che disciplinano i poteri della gestione sulle questioni del paesaggio di cui alla legge 1497 del 1939. Poteri esercitati fino a ieri dallo Stato tramite i sovrintendenti ed oggi delegati (non trasferiti) alla Regione e, in mancanza di specifiche norme regionali, esercitate con le medesime contestate modalità dall'Assessore regionale competente.

La questione più delicata riguarda, come molti sindaci fanno – e ce ne sono qui – il rilascio del nulla osta per gli interventi ricadenti nelle aree sottoposte a vincolo paesistico. Senza questo documento nessun sindaco può rilasciare le concessioni. L'articolo 7 della legge 1497 dà al sovrintendente prima, all'Assessore oggi, la più ampia discrezionalità. Egli concede o nega il nulla osta in base a propri e quindi personali e variabili criteri di valutazione, soggiacendo a tutti gli inconvenienti di questo amplissimo potere discrezionale: differente trattamento in casi simili, variazione di giudizio nel tempo, modificazione di un giudizio già dato. Invece è necessario che i nulla osta nascano da criteri discussi e maturati in sede di confronto.

Ecco quindi, così come è previsto nel progetto di legge, la modifica in senso democratico delle Commissioni provinciali, già previste nella vecchia legge del 1939, e l'obbligo per l'Assessore di acquisire il parere delle Commissioni prima del rilascio del nulla osta. Il parere non è vincolante, non può esserlo, ma voi capite bene che non se ne può prescindere e capite anche che la funzione dell'apparato burocratico tante volte contestato diventa

quella di istruire le pratiche, non quella di giudicarle.

Ho finito signor Presidente, ho parlato prima di quanto pensassi, grazie all'onorevole Murru. Naturalmente è necessario che si approvi anche la proposta organica di riorganizzazione delle deleghe sul paesaggio. Restano delicati problemi da risolvere, come per esempio quello della riorganizzazione delle competenze degli Assessori, che non è un problema da niente, e quello del difficile collegamento tra la programmazione e l'utilizzazione congrua delle risorse finanziarie, ma se è vero, come io credo, che la messa a punto degli strumenti di pianificazione territoriale si perfeziona solo per approssimazioni successive verificate nei momenti di gestione, il progetto di legge che discutiamo rappresenta l'avvio di un processo al quale oggi non è possibile rinunciare. Grazie.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Dettori, relatore di minoranza.

DETTORI (D.C.), relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che su questa legge alcuni equivoci di fondo vadano chiariti, perché le parole sono belle, possono essere anche appassionate, ma se corrispondono più alle intenzioni del legislatore che alla lettera della legge rischiano davvero di indurre, e noi legislatori, e molti cittadini, nell'equivoco.

Io ho sentito poco fa il collega Canalis enunciare tutta una serie di principi che sembrano perfetti, che "filano" nel modo migliore possibile, ma ritengo obiettivamente – e anche alla luce del tenore letterale della legge – che si tratti in buona parte e in larga misura solo di buone intenzioni che possono servire in una sede diversa da questa ad attirare anche consensi elettorali e simpatie. Ci si vuole infatti presentare come tutori dell'ambiente, tutori delle coste, tutori delle prerogative della Regione, tutori delle prerogative dei Comuni e innovatori sotto tutti i punti di vista sia nella predisposizione della strumentazione urbanistica che nell'articolazione dei soggetti che sono chiamati a fare urbanistica.

Davvero – così diceva il collega Cabras stamattina – sembrerebbe che con questa legge si passi la linea rossa delle novità. Si riconosce che ci

sono difficoltà nel superare questa linea rossa, si riconosce che ci sono dei problemi, che in questo testo di legge ci possono essere anche degli errori commessi in buona fede, ma sono riconoscimenti fatti sotto voce, senza affrontare i temi reali del dibattito, cioè quello che il testo unificato della Commissione dice in realtà, non quello che avrebbe dovuto dire o che si aveva intenzione di dire.

Credo che l'argomento vada affrontato sotto diverse ottiche, innanzitutto l'ottica politica che può essere diversa anche da un'ottica che guardi esclusivamente al contenuto. E l'ottica politica che cosa ci mostra? Ci mostra che il periodo è davvero sospetto, perché io credo - e su questo la maggioranza ha grosse responsabilità che non possono essere sottaciute - che in cinque anni un provvedimento poteva essere predisposto, discusso e approvato senza attendere la vigilia della convocazione dei comizi elettorali, un mese esatto, cioè, prima della loro convocazione.

Ci sono sintomi che destano sospetto in tutti noi perché il rischio di una legge elettorale, che mira solo a mettere in risalto alcuni aspetti è un pericolo reale e fondato. Perché abbiamo tardato tanto? Anche questo bisogna dirlo. I colleghi Canalis, Cabras, e altri, lo stesso collega Onnis, hanno sorvolato su quanto è avvenuto fino ad oggi in materia di urbanistica, volutamente o per dimenticanza, non lo so, però hanno sorvolato. Io non credo che sia opportuno sorvolare, penso piuttosto che sia necessario ripercorrere la storia di questa materia tanto delicata che è arrivata ad essere discussa in Consiglio solamente avant'ieri.

Noi siamo partiti, per responsabilità della maggioranza, con un progetto di legge della Giunta regionale, il disegno di legge numero 339, che prevedeva cose ben diverse rispetto a quelle che oggi si vogliono portare in campagna elettorale. Credo che questo non possa essere sconosciuto da nessuno perché il disegno di legge numero 339 sottraeva davvero competenze ai Comuni, era davvero propagandistico e davvero non aveva alcun fondamento nella realtà della Sardegna.

E chi si è battuto perché questo disegno di legge fosse ritirato, fosse reso inoffensivo nei confronti della Sardegna? Io credo sia stata la Democrazia Cristiana *in primis* e non certo gli altri partiti della maggioranza: nessun altro partito della mag-

gioranza. Io ricordo gli articoli apparsi sui giornali che esaltavano il disegno di legge numero 339; sembrava che avessimo scoperto l'America in materia di urbanistica. La D.C. allora ha spinto la maggioranza ad una riflessione seria ed approfondita dicendo che la materia non poteva essere affrontata così come faceva il disegno di legge numero 339. Ed è merito nostro questo.

Il convegno promosso dall'ANCI ad Alghero aveva praticamente dichiarato l'impossibilità di portare avanti ed attuare in Sardegna un disegno di legge come quello presentato dalla Giunta; e Mario Melis in persona, il Presidente della Giunta, era venuto ad Alghero, insieme all'Assessore dell'urbanistica di allora, a difendere il "339". Perché ce lo dobbiamo dimenticare? Per fare cortesie a qualcuno?

Noi già da quel convegno chiedemmo la legge urbanistica generale; e restammo isolati. Venivamo quasi derisi, lasciati in disparte perché avevamo contro non solo il Presidente della Giunta, non solo l'Assessore ma anche l'INU, Italia Nostra e via scorrendo. Finalmente, a seguito anche dell'iniziativa assunta dal nostro capogruppo, che aveva chiesto la discussione in Aula della proposta di legge numero 7 sull'uso del territorio in Sardegna, si comincia a parlare di legge urbanistica generale; finalmente la maggioranza si convince.

Prima di cambiare rotta, però, si preferisce promuovere delle audizioni in Commissione urbanistica. Teniamo le audizioni, sentiamo tutti coloro che era possibile sentire e tutti, all'unanimità, ci dichiarano l'impraticabilità e la dannosità del disegno di legge numero 339. E allora avviene il cambiamento; la maggioranza si converte, si convince delle tesi che la Democrazia Cristiana ha sostenuto da sempre, sin dal 1984, quando aveva presentato una proposta di legge organica sull'urbanistica, si convince e si parte.

Si parte ma non subito - io queste cose le ho già dette e le voglio ribadire perché credo siano necessarie - prima di partire, infatti, viene ritenuto necessario attendere che i partiti della maggioranza presentino le loro proposte di legge. Così piano piano arrivano, con sfumature e sfaccettature diverse, abbandonando ed accantonando nella sostanza quella che era stata fino a quel momento la bandiera dei partiti della opposizione.

Ci si era resi conto, in sostanza, che una legge urbanistica generale poteva davvero rappresentare un veicolo propagandistico importante, migliore delle sole norme di salvaguardia previste dal disegno di legge numero 339. E allora si apprestano tutte le tecniche, tutti i tatticismi, tutti gli strumenti per arrivare, sotto le elezioni, ad approvare questa legge. I tempi vengono studiati adeguatamente; e non è vero, come diceva il collega Cabras, che si è discusso. Queste verità vanno ribadite e sancite negli atti del Consiglio.

Cabras stamattina diceva: un anno e mezzo di dibattito in Commissione su questa legge. Signori miei, io ho sfogliato le sintesi redatte dal funzionario della Commissione. Sapete quanto ha dibattuto la Commissione, in termini di ore, su questo testo unificato? Non lo dovrei neppure dire: trenta ore, così esattamente scaglionate: dal 2 giugno 1988 al 14 settembre 1988.

E dire che una delle motivazioni che si portavano in Commissione per accelerare i lavori era che da troppo tempo stavamo lavorando su questo testo unificato, che la Commissione era affaticata, che aveva fatto tutto quello che doveva fare. Abbiamo lavorato forse neppure trenta ore, in tutto; quattro giorni di lavoro effettivo, considerando di otto ore la durata media di una giornata lavorativa. Trenta ore, le ho contate perché le cose dette a casaccio mi danno fastidio, perché non ritengo corretto falsificare la realtà, perché bisogna impostare il dibattito su cose concrete e serie.

PORCU (P.C.I.). Devi avere vissuto questi due giorni di dibattito, qui, con grande disagio, se ti danno fastidio queste cose.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Non si tratta di vivere con grande disagio, collega Porcu; anche queste cose mi danno fastidio perché fra trenta ore ed un anno e mezzo c'è una certa differenza.

Così come non è vero - e qui sfato questo luogo comune che è andato avanti non so su quali basi - che tutte le Regioni a Statuto ordinario e speciale hanno abbandonato gli strumenti di pianificazione che la Regione sarda ha adottato nel 1975, con la legge 33, e che l'assessore Merella, guarda caso, nel suo disegno di legge non forma-

lizzato ritiene opportuno riadottare. Non è vero neppure questo; è un'altra invenzione che ritengo opportuno smentire con dati di fatto. Io ho qui, per chi le vuole esaminare, tutte le leggi di tutte le Regioni che hanno legiferato in questa materia, che hanno approvato un piano territoriale regionale e ne hanno confermato la validità lasciando le leggi ancora in vigore.

PORCU (P.C.I.). Quanti piani regionali esistono in effetti? Questo è il problema.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Ma non è questo il problema. Una cosa è dire quanti piani regionali esistono, altra cosa è dire che tutte le Regioni...

RUGGERI (P.C.I.). Ma sai quanta gente ha costruito vicino al mare?

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Ma non stiamo parlando di questo, perché sembrerebbe quasi che tu sia contrario a che la gente costruisca vicino al mare e io sia favorevole. Non è questo il problema, il problema è diverso, è di sostanza.

Quando si dice, infatti, che come strumento di pianificazione territoriale lo schema di assetto territoriale non è più valido, si sta facendo un'affermazione di principio che è un'affermazione importante, perché attiene alla programmazione del territorio. E quando si fa una simile affermazione bisogna documentarla, accompagnarla da sostegni di diritto e di fatto che la possano in qualche misura avallare. Io credo che questo non sia possibile perché tutte le Regioni, nessuna esclusa, hanno uno strumento di pianificazione territoriale generale. Vi posso elencare una per una, pagina per pagina, se credete articolo per articolo, le leggi di tutte le Regioni....

ORTU VELIO (P.C.I.). Quante di quelle 30 ore ha speso per preparare queste sue argomentazioni.

(Interruzioni).

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Sembra quasi che gli altri non sappiano leggere e

che i colleghi della maggioranza siano gli unici depositari del diritto urbanistico.

Vi leggo allora cosa recita l'articolo 3 della legge regionale lombarda relativa a questa materia: "Livelli di pianificazione e strumenti urbanistici. I livelli di pianificazione e gli strumenti urbanistici per l'organizzazione del territorio e della disciplina urbanistica sono i seguenti: a livello regionale i piani territoriali di coordinamento regionale". Vediamo adesso la legge della Regione Piemonte: "Sono strumenti e livelli di pianificazione per l'organizzazione e la disciplina dell'uso del territorio a livello regionale i piani territoriali formati dalla Regione estesi al territorio dell'intera Regione".

CABRAS (P.S.I.). Non si parla di assetto territoriale, si parla di piano.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. E' peggio ancora, caro Cabras, perché il piano - e tu lo sai meglio di me - è molto più vincolante, mentre noi riteniamo opportuno che debba esserci proprio uno schema di assetto territoriale, che è o può essere uno strumento flessibile.

CABRAS (P.S.I.). Chissà perché in trent'anni non lo ha fatto mai nessuno.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Anche a questo risponderò, ma non è un argomento serio neppure questo.

Regione Abruzzo. Norme generali: "Art. 3, strumenti della pianificazione territoriale. Gli strumenti della pianificazione sono il piano urbanistico territoriale regionale...". Regione Puglia, Regione Veneto, Regione Marche: prevedono tutti gli stessi strumenti. Quindi è davvero gratuito affermare quello che è stato affermato in quest'Aula, era gratuito e secondo me fuorviante, perché impostare il dibattito su presupposti di questo tipo io credo che non sia giusto né sul piano politico, né su altri piani.

Quindi, tornando all'argomento iniziale, sul quale un po' sono stato distratto dalle interruzioni, credo che davvero ci debba preoccupare, e seriamente, l'aspetto politico della vicenda, un aspetto politico che riguarda proprio il momento sospetto

nel quale ci accingiamo ad approvare una legge come questa. Il sospetto è tanto valido perché è anche documentato dai fatti, perché in Commissione abbiamo lavorato con la celerità di cui ho detto. L'assessore Merella, addirittura - mi dispiace richiamare questo episodio - è stato snobbato dalla Commissione perché quando ha chiesto di essere sentito nessuno ha voluto formulare domande, nessuno ha voluto fare osservazioni e nel giro di un quarto d'ora ha dovuto concludere il suo intervento e andare via, lasciando alla Commissione una memoria scritta che nessuno ha mai preso in considerazione e che a tutt'oggi risulta depositata agli atti.

Credo che questo sia un fatto politico che deve essere preso in considerazione dall'opposizione perché, fino a prova contraria, l'assessore Merella rappresenta, in quel settore, tutta la maggioranza e di tutta la maggioranza dovrebbe avere la fiducia. Adesso si dice: diamo atto all'assessore Merella che ha fatto da bravo, che si è comportato bene, diamogli atto di questo e di quello. Ma la situazione non è questa, la situazione è che fino a oggi le tesi dell'assessore Merella non risultano ufficialmente in alcun modo presenti nel testo della Commissione perché la maggioranza non ha voluto che fossero presenti.

CABRAS (P.S.I.). Vedrai che alla fine ci saranno tutte.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Tanto che a Merella è stato vietato di presentare un disegno di legge proprio o della Giunta con la motivazione speciosa che per la Giunta esisteva già un disegno di legge il numero 339; e quando Merella ha replicato giustamente dicendo che non era un disegno organico di assetto del territorio, bensì un progetto di pura salvaguardia delle coste, il segretario del Partito socialista affermò sui giornali che se a Merella queste cose non piacevano doveva dimettersi. Questa è la verità dei fatti.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Adesso ha cambiato.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Non è quindi la Democrazia Cristiana che stru-

mentalizza, che ritarda, che fa ostruzionismo; la Democrazia Cristiana ha interesse a riportare le cose nel loro giusto binario, secondo le regole di correttezza e linearità di comportamento che solo noi abbiamo seguito su questa materia, perché sin dall'inizio abbiamo affermato senza i tentennamenti, le incertezze e i ripiegamenti che hanno caratterizzato l'azione della maggioranza che era necessaria una legge urbanistica generale.

BAGHINO (D.C.). E' Khomeinista, è una maggioranza khomeinista.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Non so se sia khomeinista. La verità è questa: che la Giunta regionale è arrivata a questo dibattito senza una sua proposta. E', secondo noi, una commedia degli equivoci voluti, ricercati e pubblicizzati, perché in questa materia anche l'informazione ha gravissime responsabilità.

Io capisco che i giornalisti debbano inseguire mille situazioni, che siano stressati, perché il loro è un mestiere difficile, perché manca il tempo per approfondire certe tematiche complesse e difficili, però credo che su una materia così delicata un po' più di attenzione sarebbe stata doverosa per cercare di riportare a galla la verità che, secondo me, è stata volutamente ignorata.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SANNA

(Segue DETTORI). Un altro argomento che mi sembra abbastanza attuale e serio è questo, sempre a proposito di impossibilità di pianificazione: perché la Giunta fa (o almeno dice di fare, perché il Consiglio non ne sa nulla), fa il piano delle acque, il piano dei trasporti, il piano della telematica, sembra che voglia fare il piano energetico, vuole fare piani di tutti i tipi e di tutti i generi, e poi si rifiuta di predisporre il piano urbanistico, lo schema di assetto del territorio? E non è vero che si tratta solo di piani settoriali perché il piano delle acque è un piano settoriale fino ad un certo punto. Evidentemente ci si è innamorati delle novità, bisogna innovare, bisogna cambiare la "33" senza dirlo; sulla "33" non si è d'accordo però non bisogna dirlo, questo è il discorso.

Perché se avessimo davvero voluto tutti cam-

biare la "33" il tempo per farlo c'era, c'era il tempo per presentare una legge di programmazione nuova, una legge che prevedesse e decidesse nuovi strumenti, diversi da quelli che finora sono presenti e previsti dalla "33". Siamo arrivati oggi a discutere su questo testo unificato con tutti i partiti, più o meno ufficiali, che cercano di trarne vantaggio e di strumentalizzarlo: lo strumentalizza un po' la maggioranza, il Partito comunista, il Partito socialista, di meno gli altri partiti, però cercano di strumentalizzarlo anche i Verdi che organizzano le manifestazioni chiedendo norme più rigide e più vincolistiche, attivando una rincorsa all'approvazione rapida di questo testo senza guardare ai suoi contenuti reali.

Il progetto di legge, così com'è, sicuramente non va bene, lo riconoscono tutti e lo hanno riconosciuto tutti. L'impronta elettoralistica di questo testo è troppo evidente perché abbia necessità di essere dimostrata, tant'è che la disponibilità della maggioranza a modificare anche su punti qualificanti questo testo io credo riguardi solo aspetti non essenziali, secondari, come si evince anche dalla relazione del collega Canalis.

Una legge quindi "stiracchiata" da tutte le parti, perché nessuno effettivamente sa come possa funzionare e quali siano i meccanismi che la governano. Noi lo abbiamo detto in tutte le lingue, ne abbiamo parlato tantissime volte, riteniamo che questo testo preveda non l'abolizione della pianificazione "a cascata" ma l'accentuazione della stessa e la creazione di una nuova pianificazione "ad intreccio", perché i livelli di pianificazione sono troppi e si intrecciano tra loro, perché c'è la pianificazione regionale, c'è la pianificazione provinciale, c'è la pianificazione comunale, la pianificazione delle comunità montane, la pianificazione dei piani paesistici e la pianificazione dei Consorzi industriali, che qui non sono neppure citati; ci sono sette, otto livelli di pianificazione diversi.

Quindi non è vero che questo testo semplifica le procedure, rappresenta una innovazione ed un rinnovamento; è tutto il contrario: rappresenta una confusione pianificatoria grave che sicuramente peserà negativamente sul futuro della Sardegna. E' per questo che la Democrazia Cristiana si sente in dovere di presentare - e lo farà sicuramente - una serie organica di emendamenti per

migliorare il contenuto di questa legge. E le parti da migliorare sono tante ed evidenti. Innanzi tutto il problema, testé citato, dei livelli di pianificazione; su questi livelli di pianificazione, tra l'altro, si erano pronunciate tutte le organizzazioni, le associazioni e gli ordini professionali che abbiamo audito in Commissione, le cui osservazioni e rilievi non sono stati volutamente tenuti in considerazione dalla maggioranza.

Si è arrivati addirittura ad un voto formale contro la proposta, che io avevo avanzato in Commissione, di prendere in visione queste osservazioni e di inserirle, per quanto compatibili, nel testo del progetto di legge. Si è invece detto: andiamo in Consiglio, si vedrà tutto in Consiglio. Noi siamo anche disposti a vedere tutto in Consiglio, siamo già pronti a iniziare questa opera di miglioramento, ma anche a misurare la volontà reale della maggioranza su questo argomento. Siamo altresì consapevoli, perfettamente consapevoli, dei rilievi che sono stati mossi un po' da ogni parte, tuttavia credo sia necessario richiamarli brevemente cominciando per esempio da quelli espressi da alcuni esponenti qualificati dell'Università di Cagliari, come il professor Clemente.

Il professor Clemente suggeriva una cosa davvero fondamentale che deve essere inserita nella legge. "E' necessario" - affermava il docente cagliaritano - "formare un dispositivo reale di regioni paesaggistico-ambientali e organizzative dello spazio utile, attraverso una rappresentazione cartografica del sistema informativo; e vi è anche la necessità" - proseguiva - "che il testo esprima i criteri guida cui si attengono le singole norme; in particolare si propone una diversa esplicitazione delle direttive e dei vincoli regionali e una ridefinizione delle istruzioni tecniche introducendo tra gli impegni programmatici lo strumento operativo consistente in una struttura regionale che elabori le proposte di un sistema informativo".

Il professor Mistretta, dell'Università di Cagliari, sottolineava, invece la "rinuncia alla città", cioè la mancata previsione normativa delle aree metropolitane. Castelli, sempre dell'Università di Cagliari affermava che bisogna considerare la necessità di estendere a tutti i piani attuativi e dare generalità e autorevolezza alla norma dell'ex articolo 21. Il professor Deplano richiamava la neces-

sità di "curare il coordinamento tra programmazione economica e pianificazione urbanistica e cancellare l'incongruità di vincoli generalizzati lungo le zone costiere".

L'ingegner Suerzu metteva in rilievo l'insufficiente chiarezza dei livelli e delle competenze degli strumenti urbanistici e dei rapporti tra questi e i vincoli (e non sono cose che dice la Democrazia Cristiana), le competenze molteplici e non relazionate all'interno della Regione, l'assenza di riconoscimento del ruolo dei centri storici e delle aree urbane. L'architetto Kirova, dell'Università di Cagliari, denunciava l'insufficiente considerazione dell'aspetto del restauro urbano e territoriale, l'insufficiente attenzione per i territori agricoli e le aree metropolitane, l'unificazione delle competenze regionali in materia di pianificazione e tutela ambientale, l'insufficiente considerazione dell'esigenza di tutela dei centri storici minori.

Infine il Professor Di Gregorio, di Italia Nostra ha rilevato l'insufficiente maturazione del testo e la disorganicità tra i vari livelli pianificatori. Tutte cose che non ha detto la Democrazia Cristiana. E non sono solo questi i rilievi, ce ne sono di ben più gravi. In un convegno organizzato dalla sezione dei costruttori edili della Provincia di Sassari è stata presentata una relazione...

PORCU (P.C.I.). Vangelo!

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Vangelo, non è niente; non è quello che dico io, non è quello che dice la maggioranza.

PES (P.C.I.). Era sulla prima stesura.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Sì, era sulla prima stesura. Però sembra che la Democrazia Cristiana, stando agli interventi di alcuni colleghi, si sia inventata tutto. Io voglio dimostrare che così non è, voglio dimostrare che la Democrazia Cristiana non si è inventata nulla, che la Democrazia Cristiana probabilmente ha detto meno di quanto doveva dire perché c'è stata gente che ha detto molto di più.

In questo convegno, un giurista, un giudice si è espresso in questo modo: "Comunque appare certo che i concetti esposti in precedenza in ma-

niera così sintetica possono servire a rendere evidente che la parola, in quanto simbolo di pensiero, costituisce uno strumento necessario ma difficile, il cui uso da parte del legislatore deve essere oculato e teleologico”.

E in proposito aggiunge delle considerazioni di fondo: “Il testo unificato della Commissione certamente soffre dei difetti di cui si è trattato prima” – cioè di una sua difficile comprensione e traduzione nel concreto – “meglio ancora si può affermare che esso costituisce un emblema di tali difetti dal momento che sarà difficile una sua applicazione da parte degli organi ed enti chiamati a risolvere i problemi di particolare difficoltà, mentre gli operatori del diritto saranno impegnati per lungo tempo a verificare la portata essenziale del testo stesso; i cittadini poi, insieme agli operatori economici, dovranno sopportare gli effetti deleteri” – non è la Democrazia Cristiana che lo dice – “di una normativa incomprensibile e certamente impeditiva degli sviluppi urbanistici ed edilizi”.

Questo dicono i tecnici del diritto, i giuristi; se poi volete, ci possiamo anche soffermare su quello che il magistrato dice sui vari articoli per vedere un po’ se è la Democrazia Cristiana che fa ostruzionismo su questa legge e che si inventa motivazioni inconsistenti. Volete che leggiamo brevissimamente cosa afferma sulla pianificazione regionale, giusto per toglierci una curiosità?

PES (P.C.I.). Quel giurista è intervenuto sul primo testo, che tra l’altro era un testo sbagliato.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Questi rilievi non sono formulati su articoli modificati dalla Commissione; la Commissione ha modificato altri articoli, non quelli relativi alla strumentazione della pianificazione regionale.

Vediamo allora come si esprime a proposito della pianificazione regionale: “Al riguardo non appare dubbio che la Regione sarda possa ipotizzare strumenti diversi da quelli sopraevidenziati” – in precedenza aveva ricordato che normalmente gli strumenti pianificatori sono il piano territoriale di coordinamento e il piano territoriale regionale – “per altro una diversa pianificazione urbanistica di livello regionale non può prescindere da elementi di concretezza che si traducono in pratica in

garanzie, sia degli enti interessati, che degli operatori pratici, per non parlare degli interpreti giuridici”.

“Tali elementi” – sentite bene, perché sembra che le stia inventando io queste cose – “non sembrano sussistere nel titolo in esame dal momento che esso si presenta” – tra virgolette e sottolineato – “fumoso, nonché inconsistente, nel senso che gli elementi di consistenza concreta, quali potrebbero individuarsi in un piano regionale territoriale o in un piano territoriale di coordinamento, mancano del tutto”.

Guarda che cosa strana; la Democrazia Cristiana dice da sempre che questi strumenti sono essenziali e manco a farlo apposta questo giurista sposa le nostre tesi.

CANALIS (P.C.I.). Ci sono anche altre tesi contrastanti.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Sì, io dico che le tesi possono essere molteplici, per carità! Però non è giusto, ripeto, far passare come sacrosante ed intangibili tesi che tali non sono. Perché non si può dire, come è stato detto, che questi strumenti di pianificazione sono superati e che bisogna rinnovarli: non si può dire questo quando c’è altra gente che sostiene il contrario. Tra questi c’è anche la Democrazia Cristiana, ma ci sono anche studiosi di diritto e di urbanistica.

Infatti la logica seguita dal progetto in esame consente alla Regione di operare nel modo che meglio crede, indipendentemente da ogni condizionamento normativo. L’articolo 5, sesto comma, dispone che le direttive regionali vengano approvate dal Consiglio regionale; e questo è un dettaglio sul quale, per la verità, il collega Canalis (questo bisogna riconoscerlo) un po’ ha fatto chiarezza, anche se il testo unificato non è stato toccato. Una certa correzione di rotta comunque c’è stata perché Canalis non ha parlato né di legge né di regolamento, ma semplicemente di determinazione regionale.

Nella formulazione del testo unificato non si capisce se queste direttive regionali debbano essere date con legge o con regolamento. E questo è un aspetto importante perché noi non possiamo prevedere in legge l’intervento di un’altra legge

per disciplinare quella stessa materia, contraddicendo magari una fonte di pari dignità giuridica.

E sempre sulle direttive io credo che ci sia da dire un'altra cosa importantissima che sembra sia sfuggita a tutti. La cosa importantissima è questa: di queste direttive non se ne sa nulla (e questo è, a mio avviso, un rilievo di fondo); nessuno sa esattamente cosa siano né cosa possano essere, né cosa saranno. E' una parola che al momento è priva di contenuti e di qualunque indicazione che possa orientare in qualche misura.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MURA

(Segue DETTORI). Se fosse stata allegata a questo testo unificato una bozza contenente le direttive da approvare insieme alla legge, probabilmente avremmo potuto dare contenuto concreto a questa parola e a questo concetto. Avremmo capito meglio di che cosa si tratta o che cosa potrà essere; così come è, effettivamente, rimane una cosa vaga, imprecisa, indeterminata.

Fra l'altro, se poi andassimo ad esaminare proprio il contenuto letterale del testo unificato, dovremmo trarre delle conseguenze in qualche misura assurde e preoccupanti; perché ad un certo punto, all'articolo 5, comma quarto, si dice: "fino all'approvazione delle direttive di cui al presente articolo rimangono in vigore le norme di cui al decreto dell'Assessore regionale dell'urbanistica del 20 dicembre 1983..." il che implicitamente fa supporre che queste direttive altro non siano che un decreto assessoriale, un decreto simile a quello attualmente in vigore. Il prevedere che, fino all'approvazione delle direttive, rimane in vigore questo decreto è infatti una dichiarazione di incompatibilità tra i due strumenti e allo stesso tempo una dichiarazione limitativa della portata pianificatoria reale delle direttive. E mi sembra che sia una dichiarazione limitativa abbastanza grave e seria, perché secondo quanto si evince dalla formulazione dell'articolo 5, comma quattro, sembra davvero che si voglia limitare il contenuto delle direttive a quanto disciplinato dal decreto Floris, cioè a cose abbastanza semplici ed ovvie. Questa è la verità, questo perlomeno è ciò che è scritto nella legge; non sono cose che possano essere, a mio avviso, contestate.

E' vero che dopo si dice che le direttive ed i vincoli regionali sono approvati dal Consiglio regionale invece che dal solo Assessore, però, dal punto di vista del contenuto, sembra che questa sia la cosa che parifica in qualche misura i due strumenti, le due norme. Ed allora davvero c'è una limitazione grave dei poteri regionali; altro che Regione rafforzata nelle sue competenze pianificatorie! Se esiste questa parificazione tra decreto Floris e direttive la Regione sta veramente rinunciando a qualcosa di sostanziale; perché lo schema di assetto territoriale è qualcosa di più e di più penetrante rispetto ad un decreto che si limita a fissare gli *standards* urbanistici. Credo sia qualcosa di veramente diverso.

Io credo che questa tesi della sottrazione o della cancellazione di competenze regionali emerga in modo chiarissimo da tutto il testo perché con le direttive le competenze passano *in toto* alle Province. La dizione dell'articolo che riguarda le Province è abbastanza chiara, non può trarre in inganno o aprire equivoci. Esiste però una contraddizione, almeno in via di principio, collega Canalis. La maggioranza sostiene che non è opportuno prevedere una pianificazione generale per l'impossibilità di adattarle alle mutazioni della realtà urbanistica, economica e via dicendo; da qui la scelta delle direttive e dei vincoli, strumenti più flessibili e più facili da modificare.

Ma se questo ragionamento vale per la Regione perché non deve valere per la Provincia? Perché questo è il discorso di fondo; se vale per la Regione sarda che dovrebbe pianificare l'intero territorio della regione, perché non può valere per la Provincia? Io credo, ad esempio, che la provincia di Cagliari, sotto l'aspetto della pianificazione urbanistica e territoriale ponga problemi seri, quasi quanto ne pone la pianificazione dell'intera Sardegna.

Quindi se noi diciamo che deve esistere un piano urbanistico provinciale, è difficile capire perché non possa esistere un piano urbanistico regionale; se diciamo che devono esistere le direttive a livello regionale, io credo che dobbiamo dire che conseguentemente devono esistere le direttive a livello provinciale, altrimenti la contraddizione in termini è troppo evidente.

Tornando al discorso di prima, si asseriva che

alla Regione non vengono sottratte competenze; leggiamo allora cosa recita l'articolo 12: "La Provincia, col piano urbanistico provinciale redatto anche per settori di intervento, nel rispetto della pianificazione regionale detta norme:...".

Innanzitutto credo che sia sbagliato dire: detta norme. Perché la Provincia non ha potere legislativo, quindi non può dettare norme, tutt'al più può prevedere. Quindi dovremmo dire che la Provincia prevede. Questa dizione "detta norme" però è un po' sospetta e sembra far trasparire degli intendimenti non accettabili da parte della maggioranza. Detta norme - si legge - per l'uso del territorio agricolo e costiero e per la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali. Io credo che queste siano competenze, fino a prova contraria, regionali. Così come credo che la disciplina dell'uso del territorio agricolo e costiero sia una competenza comunale e non so se la Regione sarda, con questa norma che sottrae competenze ai Comuni per attribuirle ad un altro ente territoriale come la Provincia, stia operando in termini costituzionalmente legittimi.

Il resto penso che si possa anche accettare, ma i punti a) e b) di questo articolo 12 pongono davvero dei problemi, perché la disciplina dell'uso del territorio agricolo e costiero e la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali sono competenze che credo non possano essere delegate, mentre il piano urbanistico comunale, pur chiamandosi urbanistico, ha un contenuto che risente di tutte le competenze che sono state sottratte al Comune nonostante il dettato legislativo.

Ma vediamo cosa prevede il piano urbanistico comunale, secondo il testo unificato: "a) un'analisi della popolazione con le indicazioni delle possibili soluzioni assunte a base per la pianificazione stessa; b) le attività produttive insediate nel territorio comunale con la relativa dotazione di servizi; c) le prospettive del fabbisogno abitativo; d) la rete delle principali infrastrutture e delle principali opere di urbanizzazione primaria e secondaria; e) la normativa di uso del territorio per le diverse destinazioni di zona". Si parla però di normativa di uso del territorio, non di pianificazione dell'uso del territorio. Cioè non si tratta di operare la scelta fondamentale sulla destinazione del territorio come tale, ma di dettare una norma-

tiva generale; la normativa specifica e la destinazione specifica verrà stabilita infatti dal piano urbanistico provinciale.

Credo che queste siano cose serie e gravi e abbiano un rilievo e una importanza non secondaria. Su queste la Democrazia Cristiana ritengo si attesterà per una loro modifica e quindi se andremo ad un confronto in Aula o fuori dall'Aula (questo spetterà ai Gruppi stabilirlo) su questi temi difficilmente sarà possibile derogare, perché costituiscono i nodi reali ed essenziali della legge, così come sono nodi essenziali il problema dello schema di assetto territoriale e il problema delle direttive in alternativa.

E questo senza soffermarmi su un'altra norma che, a mio avviso, è giuridicamente inconsistente. L'articolo 6, infatti - lo cito brevemente -, stabilisce per esempio che le direttive e i vincoli di cui al precedente articolo sono emanate di norma ogni 5 anni. Questa è una norma che non ha ragion d'essere, e facile anche da cancellare perché obiettivamente non ha un'importanza fondamentale, una rilevanza sostanziale, però il fatto stesso che sia stata inserita dimostra quanto poco si sono voluti approfondire questi problemi.

Qualche perplessità suscita anche l'articolo 7, in particolare riguardo a ciò che dicevo prima sulla vigenza ancora attuale del decreto Floris. Perché all'articolo 7 viene inserita una norma relativa alle istruzioni tecniche e non si comprende davvero che differenza vi sia tra queste istruzioni tecniche e quanto contenuto nel decreto Floris, perché sembrerebbero cose simili.

Passando però al problema più importante, o meglio a quello che più ha fatto discutere, cioè all'articolo 10, dobbiamo esprimere la nostra preoccupazione, seria e grave, circa la possibile, probabile anzi, incostituzionalità di questa norma; preoccupazione fondata su una sentenza della Corte costituzionale riguardante materie simili. Esisteva infatti una legge della Valle d'Aosta, credo, che stabiliva nella sostanza le stesse cose che stiamo decidendo noi con l'articolo 10.

La pronuncia della Corte costituzionale è stata molto chiara; e lo dico affinché le forze della maggioranza non abbiano motivo di scagliarsi contro il Governo per aver umiliato l'autonomia in caso di rinvio della legge della Regione sarda.

Stiamo attenti a quello che facciamo, perché credo sia davvero incostituzionale prevedere delle norme di salvaguardia in mancanza di disposizioni giuridiche precise; le norme di salvaguardia si stabiliscono dopo l'entrata in vigore di una legge che circoscrive esattamente l'ambito entro il quale possono operare le limitazioni dei diritti dei cittadini. I diritti dei cittadini, di qualunque genere, non possono essere limitati, soprattutto il diritto di proprietà, con imposizioni di vincoli così generici ed onnicomprensivi. Questo perlomeno è il contenuto della sentenza della Corte costituzionale a proposito di questi argomenti.

BECCIU (D.C.). Cosa dice?

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Sarebbe lungo leggerla. Comunque la prima questione posta dall'ordinanza di rinvio è se la legge regionale valdostana sia in armonia con l'articolo 2 dello Statuto della Valle d'Aosta, se cioè la dichiarazione di tutto il territorio della regione quale bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza turistica contrasti con i principi dell'ordinamento dello Stato. Mi sembra una questione abbastanza simile alla nostra perché noi, con l'articolo 5, stiamo proprio vincolando tutte le coste della Sardegna, stiamo bloccando indiscriminatamente intere zone sino a 500 metri dal mare e credo che questo davvero contrasti con i principi dell'ordinamento dello Stato.

Perché? La risposta è contenuta nella sentenza stessa della Corte costituzionale. "Quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti". Cioè, non so se sto bene interpretando, prima c'è la norma astratta, a questa però devono far seguito i provvedimenti che traducono nel concreto questa norma, che qui invece mancano completamente.

Nella sentenza si afferma anche che nell'imporre concretamente tali limiti si deve procedere solo "dopo aver fatto gli opportuni accertamenti

con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici e dopo aver messo i privati interessati in condizione di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico". Poi continua: "Vero è che il legislatore statale ha derogato tante volte dall'esigenza di stabilire un giusto procedimento ma ciò non infirma il principio generale dinanzi esposto. D'altra parte il legislatore statale non è tenuto al rispetto dei principi generali dell'ordinamento quando questi non si identifichino con norme o principi della Costituzione, mentre il legislatore regionale è vincolato al rispetto delle norme costituzionali e dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato".

Ecco perché sarebbe inconferente affermare che, come lo Stato potrebbe direttamente con legge vincolare ai fini turistici o di tutela del paesaggio l'intero suo territorio, o parti del suo territorio più o meno ampie, così può fare con propria legge in questa materia la Regione che ha competenza legislativa primaria. Pur avendo cioè la Valle d'Aosta competenza legislativa primaria non è ad essa consentito fare quello che praticamente stiamo facendo noi.

BAGHINO (D.C.). Ma cos'è quella pubblicazione?

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. E' una sentenza della Corte costituzionale.

BAGHINO (D.C.). Perché non gliel'hai data?

COGODI (P.C.I.), *Assessore del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale*. Ma chi ti dice che non ce l'abbia già?

BAGHINO (D.C.). In fatto di legge Giovanni Dettori sa tutto.

COGODI (P.C.I.), *Assessore del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale*. Ce l'abbiamo qui; pensi di sapere tutto tu?

PUBUSA (P.C.I.). Lui sta sostenendo la tua tesi.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Io sto dicendo che anche se lo Stato potesse farlo, non lo può la Regione i cui poteri incontrano dei limiti che non esistono per il potere legislativo statale. Credo che sia abbastanza chiara la preoccupazione della Democrazia Cristiana a proposito di questo articolo: non è un problema politico, o semplicemente politico, di voler la maggioranza apparire – giustamente, perché anche noi abbiamo questa esigenza – a tutti i costi tutrice dell'ambiente sardo contro il partito dei cementificatori. Non è questo solo il problema, il problema è che noi rischiamo davvero, se questa norma va avanti...

BAGHINO (D.C.). Come a S. Teodoro.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. ...se questa norma va avanti che la legge venga rinviata, perché credo che le sentenze della Corte costituzionale siano conosciute anche negli uffici dove si opera il controllo del governo. E questa è una sentenza davvero grave e significativa sotto tutti i punti di vista.

Proseguendo nella lettura della sentenza viene messo in rilievo come l'articolo 18 della legge regionale della Valle d'Aosta ponga dei vincoli per un tempo indeterminato. Ma anche nel nostro testo ci troviamo di fronte ad un vincolo a tempo indeterminato, perché l'articolo 10 dice "fino all'approvazione dei piani territoriali paesistici" e non sappiamo quando questa approvazione avrà luogo.

Secondo l'articolo 18 della legge della Valle d'Aosta fino all'entrata in vigore del regolamento (per l'emanazione del quale la legge non poneva alcun termine) tutto veniva affidato al Presidente regionale – da noi nemmeno questo è previsto – assistito, e non in tutti i casi, da un Comitato consultivo. Che le cose stiano in tal senso, risulta chiaro ove si pensi che le espressioni contenute negli articoli 3 e 4 della legge sono così ampie che niente potrebbe essere fatto o disfatto senza l'autorizzazione presidenziale, giacché mancando un adeguato sistema normativo e mancando il piano regionale, qualunque innovazione potrebbe essere ritenuta pregiudizievole all'aspetto del paesaggio.

Da tutto ciò derivava una grave incertezza

per l'autorità regionale e per i privati interessati, di modo che essi o avrebbero dovuto assoggettarsi in tutti i casi alla richiesta di autorizzazione o avrebbero dovuto affrontare l'alea delle sanzioni previste dall'articolo 4 della legge, ove avessero eseguito una qualunque innovazione e il Presidente della Regione avesse ritenuto che essa dovesse essere eliminata. In definitiva durante il periodo transitorio l'attività edilizia ed in parte anche quella agricola della Valle d'Aosta sarebbero dovute essere regolate con atti amministrativi, senza un'adeguata base legislativa.

Ma vediamo, sempre a proposito dell'articolo 10, quello che diceva il giurista al Convegno promosso dall'associazione degli industriali. "Le norme di salvaguardia poste dall'articolo 10 creano qualche perplessità, infatti non si capisce come, ai sensi del primo comma, sono vietate le opere soggette ad autorizzazione, mentre al numero 1 del secondo comma, si afferma che sono consentiti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di consolidamento statico e restauro conservativo; interventi per i quali, escluse le opere di manutenzione ordinaria, l'articolo 13 della legge regionale numero 23 dell'85 impone l'autorizzazione del sindaco. Per di più, dal combinato disposto delle norme richiamate non sarebbe possibile neanche realizzare recinzioni, dal momento che per esse è necessaria l'autorizzazione, ma non sono richiamate tra le opere ammesse al numero 1 del secondo comma dell'articolo 10 del testo unificato".

"Il numero 2 del secondo comma consente anche manufatti edilizi, e quindi anche le residenze degli agricoltori di ampiezza consentita dall'attuale decreto Floris, oppure si tratta di una svista dei proponenti, dal momento che si potrebbe trattare di manufatti anche di ampie dimensioni", perché qui non è specificato neppure che cosa sono quelli che sono definiti come interventi agro-silvo-pastorali. "Il quarto comma appare incomprensibile, esso prevede che un'inadempienza regionale, cioè la mancata approvazione dei piani paesistici dopo 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, blocchi ogni tipo di deroga. Quindi l'inadempienza stessa si traduce in una sanzione per coloro che delle deroghe potrebbero usufruire, anche se essi non possono fare niente per ovviare a tale incon-

veniente”.

Io credo davvero che questa sia una norma da abrogare perché non è possibile, signor Presidente, far ricadere sui cittadini inadempienze del Consiglio regionale o della pubblica amministrazione in generale. Che colpa ha un comune cittadino se la Regione non predispone i piani paesistici? Che colpa ha? Il testo unificato infatti recita: “trascorsi 18 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, senza che si sia proceduto all'approvazione dei piani territoriali paesistici, non è ammessa alcuna deroga”. Mentre dalla data di approvazione della legge per 18 mesi sono ammesse deroghe, dopo 18 mesi, se non ci sono piani paesistici, non sono ammesse più deroghe. Se c'è una logica in questo!

Che colpa hanno i cittadini che si trovano nella condizione di dover chiedere deroghe? Per quale motivo un contadino che deve costruirsi una stalla, se chiede l'autorizzazione 18 mesi dopo l'approvazione della legge, e nelle more dell'approvazione da parte della Regione dei piani paesistici, non può costruirla? Un coltivatore diretto non può costruirsi un riparo per gli attrezzi agricoli perché la Regione non ha approvato i piani!

La maggioranza afferma che questo costituisce uno stimolo per la Regione ad approvare i piani paesistici in fretta. Noi stiamo aspettando i piani paesistici da quattro anni; nelle condizioni attuali, effettivamente, tutto sarebbe bloccato. E' vero che non si tratta di una parte essenziale, per carità, però tutto ciò, a mio avviso, denota una mentalità non rispettosa dei diritti dei cittadini; è il decisionismo socialista.

BAGHINO (D.C.). Khomeinista.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Diciamo socialista-Khomeinista. Comunque io ho fatto una battaglia (per modo di dire) chiedendo che nel testo unificato venisse risolto il problema dei piani attuativi già convenzionati o semplicemente decretati. Invece non si dice nulla in questo testo unificato, non si dice volutamente che fine faranno i piani attuativi convenzionati o decretati.

La strada scelta molto furbescamente è questa: noi non ci pronunciamo, sarà il Consiglio a decidere, soprattutto sarà la Democrazia Cristiana

che si esporrà e si presenterà come il partito del cemento, come Gruppo di cementificatori, come fautrice, stando ai dati che sono stati forniti dai mezzi di informazione di una colata di cemento di non so quanti milioni di metri cubi in virtù di piani già convenzionati e decretati. Al momento tutti questi milioni hanno il solo valore di dichiarazioni della stampa, perché atti ufficiali del Consiglio non ne esistono in proposito. Io ho tentato...

(Interruzione dell'assessore Merella).

Lei afferma che sono 70 milioni di metri cubi quelli realizzabili in base a tutti questi strumenti? Questo allora conferma la necessità di una norma, perché se noi vogliamo, come Consiglio regionale, che tutti i settanta milioni di metri cubi realizzabili non si traducano realmente in opere dobbiamo avere il coraggio di dirlo. Se riteniamo che questi settanta milioni sono troppi diciamolo e inseriamo una norma precisa in questa legge. Non possiamo ignorare un problema del genere facendo finta che non esista.

Dal momento che questi settanta milioni di metri cubi sono previsti negli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni, dobbiamo pur stabilire che fine faranno; basterebbe inserire tre righe: la volumetria consentita dagli strumenti, dai piani urbanistici delle zone F di tutti i Comuni della Sardegna è ridotta del 40 per cento (se siamo coraggiosi) oppure del 50, del 60, del 70 per cento. Possiamo stabilire quello che vogliono, però dobbiamo dirlo.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. Ci sono anche altri problemi.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Ma non possiamo ignorare queste cose perché non possiamo ignorare il cittadino che ha acquistato il terreno, che magari l'ha dotato di infrastrutture che ha diritti riconosciuti da precise norme di legge; non lo possiamo ignorare se veramente vogliamo approvare una legge che disciplini la pianificazione del territorio, non una legge elettorale che stabilisce principi astratti, e basta, senza affrontare i problemi.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. I 70 milioni di metri cubi non riguardano lottizzazioni approvate ma volumetrie previste negli studi di disciplina delle fasce costiere delle zone F.

DETTORI (D.C.) *relatore di minoranza*. E quelli convenzionati quanti sono? Io ho chiesto questi dati in Commissione perché ritenevo che fossero quelli essenziali per l'esame della legge.

MERELLA (P.R.I.), *Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica*. L'ufficio urbanistica li ha.

DETTORI (D.C.), *relatore di minoranza*. Io li ho chiesti ma sono stato messo a tacere perché la Commissione non aveva tempo da perdere per soffermarsi su queste cose. Perché questi sono aspetti secondari per la maggioranza della Commissione. Io invece sostenevo che erano queste le cose essenziali, perché la Commissione doveva lavorare su dati concreti che solo l'Assessorato dell'urbanistica poteva fornire con una certa approssimazione ed un certo fondamento di verità; non i giornali.

Noi avevamo diritto non solo di avere questi dati, ma di utilizzare anche il supporto ed il sostegno dei tecnici dell'Assessorato dell'urbanistica così come io e il mio Gruppo avevamo chiesto in Commissione. Ma la fretta, mi pare che lo stesse dicendo il collega Onnis, la fretta fa fare alla gatta i gattini ciechi. Il problema è che c'è troppa fretta e che bisogna arrivare alla campagna elettorale con questo vessillo da sbandierare. Questo è il discorso; non c'è serietà nell'affrontare tematiche così delicate, problemi così profondi e di sostanza: c'è solo fretta. Le direttive vanno bene, i vincoli altrettanto anche se sono incostituzionali, i piani attuativi convenzionati o decretati non si guardano perché non si debbono guardare, non si normano perché non si debbono normare.

Poco importa se il cittadino ci rimette, se paga responsabilità che non sono sue, se trascorsi 18 mesi non ha diritto neppure di costruirsi un capanno di paglia; questo è il discorso vero! Tutte le altre cose possono essere bellissime, possono essere anche condivisibili ma bisogna vedere qual è la

sostanza, gli interessi che si toccano e se il Consiglio regionale ha diritto e potestà per toccare questi interessi.

Io credo nella tutela dell'ambiente più di altri che si mascherano sotto questa veste, perché comincio io per primo a praticarla. Però io credo che sia veramente doveroso disciplinare queste situazioni, perché il discorso "fare una legge oggi purché sia tanto ci sarà tutto il tempo, nella prossima legislatura, per migliorarla" non credo sia accettabile; anche questo discorso ho sentito fare.

Il problema non è di "fare la legge", la Democrazia Cristiana si pone il problema di farla comunque; la Democrazia Cristiana si pone il problema di farla bene, di approvare una legge che sia urbanistica nel vero senso della parola. Tutti gli altri discorsi che sono stati fatti io posso anche dividerli, ma non questi aspetti che sono seri e delicati. Noi non dobbiamo, solo perché ci troviamo nel Palazzo e tutto ci è consentito, tutto è lecito, non possiamo conculcare diritti intangibili di nostri concittadini. Dobbiamo decidere ed operare sulla base di dati obiettivi e concreti nel rispetto di tutti, dei cittadini sardi prima che delle nostre prerogative di legislatori.

Siamo qui, infatti, per rappresentare i cittadini sardi e non solo i nostri partiti o i nostri interessi collegati alla imminente campagna elettorale. Se così non fosse credo che traviseremmo in modo gravissimo il mandato che abbiamo ricevuto; un travisamento che causerebbe un danno alla dignità dell'Istituto autonomistico. L'Istituto autonomistico si salva in primo luogo - come ho già detto in una precedente occasione - se si salvano i diritti di ogni singolo cittadino e noi siamo bravi legislatori se riusciamo a fare questo anche salvando l'ambiente e le coste.

L'ambiente pone problemi di un nuovo rapporto tra sviluppo, natura e beni naturali; e noi prima di affrontare (come abbiamo fatto con questo testo unificato) il problema della pianificazione territoriale in modo affrettato e confusionario dobbiamo porci il problema di stendere almeno lo schema di piano che individui quali sono le prospettive dello sviluppo della nostra terra. Senza uno schema di piano di sviluppo generale, io credo che davvero pianificare diventi difficile e complesso, perché dovremmo andare a caso e a naso, a

seconda dell'umore dell'Assessore o della Giunta regionale di turno.

Credo che questo non sia legittimo sotto nessun punto di vista, perché dipendere dagli umori delle maggioranze vuol dire far crollare lo stato di diritto sul quale siamo nati e cresciuti. Se non vengono rispettati i diritti dei cittadini anche lo stato di diritto in qualche misura viene intaccato e lesa. Quindi un approfondimento, una meditazione, una ulteriore riflessione su questo testo unificato va fatta, magari rimandando il testo in Commissione per esaminare gli emendamenti che saranno o che sono stati presentati, oppure aprendo una trattativa politica informale; certo è che questo testo unificato, così come è, non va bene. Se vogliamo migliorarlo facciamo un tentativo per migliorarlo, se vogliamo integrarlo integriamolo seriamente, però questi nodi la Democrazia Cristiana chiederà che comunque vengano sciolti.

Se questi nodi non verranno sciolti io credo sarà nostro dovere, come partito democratico e popolare, opporci al testo unificato con tutte le forze e con tutti i mezzi democratici disponibili in quest'Aula. Cerchiamo quindi tutti insieme, se lo riteniamo opportuno e proficuo, di offrire davvero un apporto e un contributo al miglioramento di questo testo che sicuramente così com'è non va bene e ci trova decisamente contrari.

PRESIDENTE. I lavori del Consiglio riprenderanno domani alle ore 10.

La seduta è tolta alle ore 20 e 20.

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Antonio Solinas
