Associazione Regionale
dei Comuni della Sardegna
Cagliari

Cagliari, 24 settembre 2018

Prot. n. 1004

Al **Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna**
On. Gianfranco Ganau

Ai **Presidenti dei Gruppi Consiliari**

Al **Presidente della Commissione IV**
"Governo del territorio, ambiente, infrastrutture, mobilità"
On. Antonio Solinas

Oggetto: "Disciplina generale per il governo del territorio" – Considerazioni.

Il Disegno di Legge presentato dalla Giunta Regionale così come licenziato dalla Commissione del Consiglio Regionale ha suscitato un grande dibattito in Sardegna. Norme così complesse e dividenti hanno sempre necessità di un dibattito pubblico organizzato e preventivo. I pur apprezzabili tentativi da parte della Giunta Regionale di attivare un confronto pubblico si sono innestati su un testo già chiuso e le cui strategie generali erano state già oggetto di discussione e di divisioni. I comuni hanno, infatti, sempre rappresentato la necessità di una semplificazione delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici così come hanno rappresentato la necessità di estendere, per completare il quadro programmatorio, dell'estensione del PPR alle aree interne. Un quadro di regole che avrebbe posto la Sardegna all'avanguardia nelle politiche di tutela e salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Anci Sardegna, in questo contesto, ha organizzato diversi incontri sul tema del disegno di legge e, più in generale, sul paesaggio in particolare quello rurale interpretando un ruolo di facilitatore fra le realtà locali e il legislatore Regionale.

In questa fase appare tuttavia opportuno che l'associazione più rappresentativa del sistema delle autonomie locali faccia sentire la propria voce come stimolo al consiglio regionale per stabilire regole certe, chiare e intellegibili; regole soprattutto adatte alla Sardegna del 2018, ma che guardano alla Sardegna dei prossimi decenni.

Premessa

L'urbanistica e la pianificazione regolata del territorio come già detto sono materie oltremodo complesse e che in Sardegna hanno sempre prodotto grandi strappi e grandi lacerazioni.

In tale contesto la presentazione, peraltro legittima, da parte della Giunta Regionale di un Disegno di Legge senza una preliminare condivisione con gli altri soggetti istituzionali – in primis gli enti locali – e con i portatori di interessi legittimi di obiettivi generali ed obiettivi specifici ha radicalizzato le posizioni e, talvolta, lo scontro.

Anci Sardegna, visto il clima venutosi a creare e vista la sua particolare conformazione associativa con la quasi totalità dei 377 comuni aderenti, ha evitato di intervenire nel dibattito pubblico lasciando alle singole amministrazioni il diritto-dovere di esprimersi in merito al DL della Giunta Regionale.

Tuttavia, ha raccolto istanze provenienti dalle amministrazioni locali e operatori economici del territorio regionale, le cui attività sono direttamente collegate e suscettibili di incidenza con riguardo al testo unico in oggetto.

Questo documento rappresenta un contributo alla discussione in seno al Consiglio regionale, che scaturisce da un esame effettuato dall'esecutivo di ANCI Sardegna e ha lo scopo di fare emergere elementi ritenuti utili e fondamentali per la redazione di un unico documento.

Considerazioni generali

Anci Sardegna pensa che una buona legge di governo del territorio debba contenere al suo interno alcuni elementi imprescindibili:

− *Legge costituzionale.* Un insieme di norme che valorizzino i principi contenuti nella Carta Costituzionale sul paesaggio (art. 9 Costituzione) e sulla equiordinazione istituzionale (art. 5 e Titolo V della Costituzione, art. 114 e 118).

− *Cooperazione e partecipazione*. Vera cooperazione, secondo i principi costituzionali, fra la Regione e gli enti territoriali: la Regione organizza la "cornice" normativa (in affiancamento al PPR), gli enti territoriali organizzano dal basso, la pianificazione del territorio promuovendo, in maniera fortemente incentivata, la pianificazione dei territori omogenei e non solo dei singoli ambiti comunali col pieno e obbligatorio coinvolgimento delle comunità locali. Concertazione fra istituzioni e i portatori di interessi legittimi e generali: economici, datoriali, sindacali, professionali, intellettuali.

− *Semplificazione*. Serve una legge che semplifica i procedimenti amministrativi e rende trasparenti i percorsi decisionali.

− *Appropriatezza*. Nell'uso delle risorse ambientali e naturali, del territorio, del paesaggio tramite la piena valorizzazione del PPR da estendere anche alle aree interne della Sardegna.

− *La diversità territoriale come valore*. Nella condivisione di una visione unitaria della pianificazione paesaggistica c'è un elemento che un insieme di norme volte al progresso della comunità sarda dovrebbe valorizzare: la diversità territoriale. Tale elemento può essere adeguatamente valorizzato solo attraverso una reale pianificazione dal basso e dai territori.

Considerazioni specifiche

DDL 409 - La pianificazione e il governo del territorio - gli effetti e le implicazioni per i comuni.

1. Una legge urbanistica in Sardegna è necessaria e dovrà valere per i prossimi decenni. Un provvedimento così importante per essere strutturale deve contenere al suo interno elementi che non sappiano vedere solo il presente ma siano proiettati al futuro. Il primo elemento sarebbe quello di far combaciare gli elementi che saranno trainanti per la programmazione comunitaria 2021-2027 quali quelli rivolti ai cambiamenti climatici, all'innovazione, all'agricoltura. Una legge che al suo interno non contiene provvedimenti che vadano in questo senso risulterà non solo incompleta ma inadeguata a sostenere le procedure comunitarie in termini di sviluppo e pianificazione sfruttando le risorse che arrivano dall'Europa.

2. A 12 anni dall'entrata in vigore del PPR nemmeno il 10% dei comuni ha adeguato il suo piano urbanistico. Da una parte vi è l'esigenza da parte dei Comuni di dotarsi di strumenti e regole che consentano di dare risposte chiare e certe ai cittadini, dall'altra un testo che impone letteralmente ai comuni un adeguamento in tempi strettissimi (due anni dall'entrata in vigore della legge). Il tutto con una Regione che non pensa minimamente a riformare se stessa (le procedure di approvazione dei piani passano sempre attraverso assessorati che non dialogano tra loro) con la conseguenza che i passaggi tra i vari enti regionali e statali che accompagnano la redazione del Puc possano inevitabilmente compromettere le scelte dei comuni andando certamente a ledere il diritto costituzionale dei comuni di essere competenti nella pianificazione del proprio territorio.

È lodevole che la Regione voglia favorire i comuni affinché si dotino di strumenti di pianificazione territoriale in tempi brevi ma limitarsi a imporre termini e scadenze (con minaccia di commissariamento) senza nessun lavoro di analisi e comprensione delle difficoltà che attraversano i comuni, sia dal punto di vista delle risorse finanziarie e umane che dalla difficoltà a comprendere la poca chiarezza e la complessità dei documenti, rende pressoché inattuabili le disposizioni contenute nella legge in discussione.

3. La Regione non riforma se stessa e si rafforza con azioni di controllo e decisione:si richiama il preoccupante articolo 13 sull'istituzione della banca della terra in cui la gestione dei terreni privati e comunali inutilizzati viene demandata totalmente alla Regione e nella totale assenza di rappresentanti dei comuni (art. 2 e 4) nelle conferenze di copianificazione ed infine la possibilità da parte della Regione di dare l'autorizzazione su progetti di particolare rilevanza finanziaria senza tenere in nessuna considerazione i pareri dei consigli comunali.

4. Una norma che vede la Sardegna come un unico territorio omogeneo diviso al massimo in categorie urbana, rurale e costiera. È evidente che la Sardegna presenta innumerevoli differenze sia tra aree rurali (che vengono normate tutte nel medesimo modo, col rischio che, con l'applicazione della legge molte attività non possano più sopravvivere) ma anche tra aree costiere, alcune delle quali in forte ritardo di sviluppo rispetto ad altre con caratteristiche non solo di urbanizzazione ma anche sociali ed economiche totalmente diverse. In contemporanea emerge l’assenza della relazione fra realtà urbane e paesi che rappresenta la vera scommessa col futuro. Ecco perché La vera sfida che dovrebbe cogliere la Regione dovrebbe essere quella di mettere i paesi nelle condizioni di essere centrali e protagonisti nelle politiche di sviluppo e pianificazione.

La gran parte del dibattito si è incentrata su pochi aspetti, certamente importanti, ma che non descrivono appieno la complessità della realtà sarda.

Anci Sardegna prova, con queste considerazioni, a ribaltare il punto di vista dal quale guardare l'insieme di norme sul “Governo del territorio”. Finora si è osservato all'urbanistica dalla spiaggia di Villasimius o di Porto Cervo (realtà senz'altro importanti che hanno “trascinato” l'economia di

intere comunità). In pochi hanno provato a guardare all'urbanistica dalle cime del Gennargentu o del Limbara né dalle vie disabitate di Baradili o di Esterzili.

La domanda è: *cosa cambia nella vita delle popolazioni di montagna o dei "paesi in estinzione" dall'approvazione di queste norme*?A questa domanda, prima o poi, si dovrà rispendere. Perché è la domanda centrale dell'epoca che stiamo vivendo.

In Sardegna abbiamo vissuto uno sviluppo che ha teso a trasportare la popolazione verso le aree urbane e costiere o attraverso una migrazione silenziosa verso il continente.

Si calcola che nel 2065, gli italiani saranno circa 54 milioni, 6 milioni e mezzo in meno rispetto a oggi. La popolazione tenderà ancora di più a spostarsi dalle isole (Sardegna e Sicilia) e dal meridione verso le regioni del centro-nord: al sud e sulle isole resteranno 10,1 milioni di persone, in maggioranza anziani. L'età media dell'area, attualmente compresa fra i 43 e i 44 anni, arriverà nel 2045 a 50 anni.

Lo studio della Regione Sardegna "Comuni in estinzione" certifica che fra il 2023 e il 2086 31 paesi sardi rischiano la completa estinzione. Già oggi, nel 2018, la Sardegna perde circa 5.000 abitanti all'anno. Ogni mese si estingue, in maniera "diluita" o light, un paese di oltre 500 abitanti.

Secondo l'Istat la Sardegna passerebbe dai 1.653.135 abitanti del 2017 ai 1.181.774 del 2065 con una perdita secca di oltre 471mila abitanti.

Un ultimo dato: si è calcolato (Indagine di "Solo Affitti") che in Sardegna ci siano 261.120 case disabitate pari a circa il 28% del totale. Tale patrimonio edilizio abbandonato sta già oggi creando problemi di carattere igienico, sanitario, di degrado e disordine urbanistico soprattutto nei paesi che soffrono maggiormente di spopolamento.

È possibile, chiediamo, che un insieme di norme relative al governo del territorio non metta al primo posto queste emergenze che abbiamo provato a descrivere con dei numeri accessibili a tutti?

È chiaro che le norme sul governo del territorio debbano descrivere un nuovo modello di sviluppo maggiormente armonico e votato alla solidarietà territoriale: un modello dove convivano turismo e agricoltura, paesi e città, servizi e agroindustria. Un modello che pone al centro il paesaggio urbano anche nella bassa densità abitativa che tenda a costruire "città di paesi" e che ponga il tema del recupero del patrimonio edilizio esistente e del suo riutilizzo al centro degli strumenti di programmazione e del governo del territorio sia dal punto di vista abitativo che per finalità turistico-ricettive.

Identica importanza dovrebbero assumere le questioni relative al suolo agricolo, alla terra sia in funzione alla tutela del paesaggio rurale; sia in funzione del suo utilizzo economico: qui la sfida ci sembra sia quella di coniugare una trasformazione del suolo agricolo in senso economico premiando, con adeguati strumenti e parametri, chi intende lavorare la terra attraverso la multifunzionalità dell'azienda agricola.

Tale tematica si innesta, differenziandosi, anche negli ambiti costieri dove permane la "credenza" della trasformabilità del suolo agricolo in aree edificabili che determina l'impossibilità per gli enti locali e le comunità locali di ri-orientare la propria economia verso l'agricoltura e l'allevamento in accompagnamento al settore trainante del turismo.

Il turismo, benché sia un settore economico con grandi potenzialità di crescita, pesa per circa il 6% sul PIL della Sardegna. Migliorare l'offerta, destagionalizzarla oltre i mesi estivi, creare davvero la "destinazione Sardegna" è certamente fra gli obiettivi condivisi dal sistema degli enti locali. Orientare una parte della legge sull'assetto del territorio appare senz'altro saggio e in linea con gli obiettivi che una Regione mediterranea come la Sardegna può e deve darsi consci, però, che il settore cresce e può crescere non solo puntando sull'edilizia e sui servizi, ma con un sistema di trasporti (aerei e marittimi) più efficiente e meno oneroso, migliorando il sistema di trasporti interno (da e per i porti e gli aeroporti), rendendo più vivibili i contesti urbani e quelli dei borghi, migliorando l'offerta degli attrattori ambientali, culturali ed archeologici.

Una legge (e più ancora un dibattito pubblico) sul governo del territorio orientata tutta sugli ambiti costieri e sul turismo appare, come minimo, sbilanciata per i motivi che si è provato a sintetizzare nel presente paragrafo: spopolamento, aree interne, degrado del patrimonio edilizio, uso (e proprietà) del suolo agricolo per fini produttivi, conservazione dell'ambiente e del paesaggio devono essere messe al centro degli obiettivi e delle finalità della legge.

La gran parte del dibattito sul Disegno di Legge presentato dalla Giunta Regionale sul "Governo del Territorio" si è incentrato sul binomio costa-edilizia.

Nessuno vuole negare l'importanza degli argomenti che hanno monopolizzato il dibattito e radicalizzato le posizioni ma, come diceva Italo Calvino, "chi vuole guardare bene la terra deve tenersi alla distanza necessaria". Dalla "distanza necessaria" credo sia utile promuovere un cambio di prospettiva.

Per ribaltare fattualmente la prospettiva sul governo del territorio servono un insieme di norme che abbiano le seguenti caratteristiche: regole chiare che valorizzino i principi contenuti nella Carta Costituzionale sul paesaggio (art. 9 Costituzione) e sulla equiordinazione istituzionale (art. 5 e Titolo V della Costituzione, art. 114 e 118). con tale ancoraggio costituzionale occorre promuovere una vera cooperazione fra la Regione e gli enti territoriali: la Regione organizza la "cornice" normativa (in affiancamento al PPR), gli enti territoriali organizzano la pianificazione, dal basso, del territorio promuovendo, in maniera fortemente incentivata, la pianificazione dei territori omogenei e non solo dei singoli ambiti comunali col pieno e obbligatorio coinvolgimento delle comunità locali.

Serve un insieme di regole "procedurali" che promuovano la concertazione fra istituzioni e i portatori di interessi legittimi e generali: economici, datoriali, sindacali, professionali, intellettuali. Serve una legge in grado di semplificare i procedimenti amministrativi e rendere trasparenti i percorsi decisionali. Servono norme reale appropriatezza nell'uso delle risorse ambientali e naturali, del territorio, del paesaggio tramite la piena valorizzazione del PPR da estendere anche alle aree interne della Sardegna.

La politica sarda, i portatori di interessi legittimi, gli operatori economici, il sistema dei poteri locali – mentre ragiona sul governo del territorio – deve continuare a porsi la domanda*:*

Cosa cambia per il futuro delle montagne del Gennargentu o del Limbara dall'approvazione della legge? Cosa cambia per le vie disabitate di Baradili o di Esterzili?

Dalla risposta dipenderà non solo un elemento di produzione normativa, ma il futuro stesso della Sardegna.

Ulteriori considerazioni

Il punto cruciale, che la discussione pubblica non riesce a focalizzare - monopolizzata com'è da art. 31, art. 43 e All. A4 dimensionamento costiero – deve essere quello della centralità della Pianificazione locale, dell'importanza che i territori sardi, costieri e dell'interno, siano dotati di moderni strumenti di gestione del territorio, cioè di strumenti che supportino lo sviluppo economico locale.

I piani urbanistici comunali hanno infatti perso da tempo il ruolo di strumenti regolatori dell'espansione urbana per diventare:

• occasione di riflessione e discussione pubblica sul futuro delle comunità e dei territori;
• strumento approfondito di conoscenza della realtà fisica, economica, sociale, culturale;
• strumento con il quale ragionare di obbiettivi generali a lungo medio termine per lo sviluppo locale dei territori e, a cascata, su obbiettivi specifici che si traducano in azioni / progetti di piano.

Anche la migliore legge urbanistica generale, insieme al PPR, se non produce una certa e sicura attività di pianificazione locale a breve termine in tutti i comuni della Sardegna, non centra il suo obbiettivo di aprire una nuova stagione di certezza del diritto per cittadini e imprese.
Per quanto la nuova legge preveda interventi sostitutivi della Regione e preveda possibili finanziamenti regionali per le attività di pianificazione dei comuni, queste norme riproducono più o meno quanto già esisteva, e sappiamo quanto questa azione incentivante abbia prodotto effetti: 12/15 PUC approvati in adeguamento al PPR in 9 anni.

Considerati i 377 comuni sardi e i soli 50 dotati di PUC rimangono ancora 327 comuni con strumenti del tutto inadeguati per sostenere piani di sviluppo locale.

Conclusioni

L'intento del Comitato Esecutivo di Anci Sardegna con questo documento non è certo quello di esprimere giudizi ultimativi, quanto quello di alimentare la riflessione e il dibattito del Consiglio Regionale.

Il sistema delle autonomie locali ha fatto pervenire le proprie riflessioni e il compito che Anci Sardegna si è dato è stato quello di rendere un documento di sintesi delle questioni sentite più urgenti dai comuni sardi: certezza del diritto, costituzionalità dell'impianto normativo sul paesaggio, l'autonomia, l'equiordinazione e la sussidiarietà, semplificazione amministrativa, sburocratizzazione, risorse per realizzare gli strumenti urbanistici, leale collaborazione istituzionale, cooperazione in forma sovracomunale.

Su queste coordinate Anci Sardegna si è mossa senza far prevalere posizioni preconcette e/o ideologiche. Si ritiene che il Consiglio Regionale, anche alla luce di alcune riflessioni contenute nei lavori preparatori della commissione del Consiglio delle Autonomie Locali, debba tenere conto delle sollecitazioni che giungono dalle istituzioni e dalle rappresentanze degli enti locali della Sardegna aprendo anche un ulteriore momento di confronto e di dialogo.

Il Comitato Esecutivo Anci Sardegna