

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della VIII Commissione permanente*  
*(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

Mercoledì 23 luglio 2008

**Principi fondamentali per il governo del territorio.**

**C. 329 Mariani e C. 438 Lupi.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame.

Franco STRADELLA (PdL), *relatore*, osserva preliminarmente che alla VIII Commissione sono state assegnate due proposte di legge (nn. 329 e 438), recanti principi fondamentali per il governo del territorio; la proposta di legge n. 438, in particolare, riproduce il testo di una proposta di legge (n. 3860) approvata dalla Camera dei deputati nella XIV legislatura ed il cui esame non era stato concluso presso l'altro ramo del Parlamento. Riferisce, quindi, che la proposta di legge n. 438 si compone di 13 articoli: l'articolo 1 enuncia la finalità del provvedimento, che consiste nello stabilire i principi fondamentali in materia di governo del territorio e fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, nonché le forme e le condizioni particolari di autonomia previste ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il comma 2 reca la definizione legislativa di governo del territorio, che viene individuato come l'insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, di localizzazione e attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e controllo. Viene inoltre stabilito che il governo del territorio, la cui potestà legislativa è affidata alle regioni (comma 3), include altresì l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali. Osserva, altresì, che la proposta di legge n. 329 enuncia in modo analitico e dettagliato i principi e le finalità del governo del territorio al Capo I (articoli 1-8). Oltre a quelle già indicate dalla proposta di legge n. 438, l'articolo 1 individua le seguenti finalità: tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico e del territorio rurale; utilizzo sostenibile delle risorse non rinnovabili e tutela della biodiversità; riduzione del consumo di suolo non urbanizzato; rapporto coerente tra localizzazione delle funzioni, sistema della mobilità e infrastrutture tecnologiche ed energetiche. L'articolo 2 reca i principi fondamentali del governo del territorio, tra i quali è indicato innanzitutto il principio di pianificazione. Sono, quindi, definiti i principi in materia di sostenibilità (articolo 3), tutela e sicurezza (articolo 4), sussidiarietà e adeguatezza (articolo 5, analogo all'articolo 5 della proposta di legge n. 438), trasparenza e democrazia (articolo 6), equità (articolo 7) e legalità (articolo 8).

Per quanto concerne, in particolare, il confronto di dettaglio tra le proposte di legge in esame, rinvia alla documentazione di comparazione tra i due testi effettuata dagli uffici, riservandosi di svolgere eventuali considerazioni tecniche aggiuntive nel seguito dell'esame. In questa sede intende, tuttavia, esplicitare alcune brevi considerazioni politiche, la più importante delle quali riguarda - a suo avviso - la piena consapevolezza, espressa da entrambe le proposte di legge, che la materia generale del governo del territorio impegna direttamente la competenza legislativa delle regioni e che, per questa fondamentale ragione, l'intervento del legislatore statale non può che essere caratterizzato da ponderazione e oculatezza. La sua personale convinzione riguardo al fatto che le due proposte in esame siano pienamente consapevoli della delicatezza della materia regolamentata è, del resto, comprovata dal dato oggettivo che entrambe sono dirette ad introdurre nell'ordinamento, da un lato, norme di principio e, dall'altro, procedure e modalità di intervento che, comunque, devono essere condivise e concordate fra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Proprio per l'importanza della materia oggetto delle proposte di legge in esame, ritiene di dover approfondire brevemente la questione del rispetto delle competenze legislative costituzionalmente

definite fra lo Stato e le regioni. Al riguardo, escludendo qualsiasi intenzione di invadere le competenze regionali, sottolinea che le proposte di legge riguardano principalmente la materia «governo del territorio», assegnata, dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. Sono inoltre disciplinati aspetti relativi alla materia urbanistica ed edilizia, che la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del citato articolo 117 ha già chiaramente identificato come rientrante nell'ambito materiale di governo del territorio e, quindi, assegnato alla competenza concorrente fra Stato e regioni. In tale ambito, fa presente che le proposte fissano sostanzialmente norme di principio e non disposizioni di dettaglio. Osserva, peraltro, che le disposizioni prevedono - in vari passaggi e con particolare riguardo all'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative, per le quali si pone un'esigenza di esercizio unitario - la previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni o in sede di Conferenza unificata ovvero altre forme di intesa fra Stato, regioni e province.

Quanto alla delega al Governo per la definizione di un regime fiscale speciale per gli interventi in materia urbanistica, prevista in modo differente dalle due proposte di legge in esame, osserva che essa appare ricompresa nell'ambito di cui alla lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 (di competenza esclusiva dello Stato); inoltre, rileva che l'enunciazione di principi regolatori dei rapporti fra soggetti istituzionali sembra riconducibile, in parte, ad ambiti di competenza riservati allo Stato.

In conclusione, esprime la sua personale convinzione che, se davvero si vuole portare a compimento l'iter legislativo delle proposte di legge in esame, è assolutamente necessario procedere attraverso il confronto continuo e serrato con i rappresentanti istituzionali delle regioni e delle autonomie locali, oltre che col dialogo con gli operatori del settore. Al tempo stesso, auspica che la Commissione sappia approfondire adeguatamente l'istruttoria sui provvedimenti in questione, in modo da giungere ad una definizione utile e condivisa dei principi relativi al governo del territorio.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.20.**

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della VIII Commissione permanente*  
*(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

Mercoledì 30 luglio 2008

**Principi fondamentali per il governo del territorio.**

**C. 329 Mariani e C. 438 Lupi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 23 luglio 2008.

Roberto MORASSUT (PD) intende svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulle proposte di legge in esame, che giudica convergenti in molti punti qualificanti e che auspica possano essere approvate sollecitamente dal Parlamento. Ritiene, infatti, necessario che il Paese si doti di una nuova legge sul governo del territorio, non solo perché la legge n. 1150 del 1942 è ormai superata, ma soprattutto perché si avverte l'urgenza e la necessità di ricondurre ad un quadro di principi unitari la ormai ricca legislazione regionale in materia; si tratta, infatti, di una legislazione che, se priva di tale cornice di riferimento, rischia di produrre situazioni di eccessiva differenziazione e squilibri nelle diverse aree del Paese. Attesa, inoltre, la natura - che definisce «semi-costituzionale» - delle proposte di legge in esame, le cui finalità non possono essere considerate disgiuntamente dal dettato dell'articolo 117 della Costituzione, formula l'auspicio che l'istruttoria legislativa possa essere condotta nella consapevolezza della necessità di una vasta convergenza fra gruppi di maggioranza e di opposizione.

Quanto al contenuto delle proposte di legge in esame, rileva che la loro comparazione suggerisce l'opportunità di approfondire una serie di punti qualificanti. Il primo punto, all'interno di una più generale riflessione sulla definizione di corretti rapporti fra i diversi «livelli di pianificazione» (che passa, ad esempio, attraverso una chiara distinzione tra piano strutturale, piano operativo e regolamentazione urbanistica ed edilizia), riguarda la necessità di procedere finalmente - superando la vecchia impostazione della legge n. 1150 - ad una equiparazione della portata e della durata dei diritti edificatori fra aree private e aree destinate a servizi pubblici.

Il secondo punto essenziale attiene invece, a suo avviso, alla definizione e fissazione sul piano normativo di *standard* urbanistici minimi (in termini di dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici). In questo caso, ritiene fondamentale che il dettato normativo non perda di vista la necessità di strumenti attuativi efficaci, capaci di garantire anche sul piano quantitativo l'indicazione e il rispetto di livelli minimi di dotazioni territoriali. Ritiene inoltre opportuno che, in sede di determinazione di tali *standard* urbanistici minimi, siano espressamente richiamati la raccolta differenziata dei rifiuti e l'uso (anche nella costruzione degli edifici) di tecnologie atte a favorirne e facilitarne la diffusione.

Il terzo punto che, a suo giudizio, necessita di uno sforzo ulteriore di approfondimento riguarda il tema dell'edilizia sociale (citato, peraltro, nella proposta di legge n. 329) e la necessità prioritaria, da un lato, di fissare chiari *standard* omogenei, su tutto il territorio nazionale, per la dotazione di alloggi di edilizia pubblica residenziale, e dall'altro di porre concretamente le regioni in condizione di definire l'effettivo fabbisogno di edilizia sociale e farsi carico della domanda sociale sottostante, anche con interventi operativi in contesti urbani integrati.

Sottolinea, infine, la necessità di indicare chiaramente sul piano normativo il metodo perequativo e compensativo come strumento essenziale degli interventi di programmazione territoriale. Sotto

questo aspetto, tuttavia, giudica altrettanto importante predisporre sul piano normativo, non solo una cornice di principi, ma anche i necessari provvedimenti applicativi, indispensabili per scongiurare il rischio che il nuovo quadro legislativo resti astratto e privo di efficacia, esponendo le regioni e gli operatori del settore ad un grave stato di incertezza e ai continui interventi suppletivi della magistratura.

Franco STRADELLA (PdL), *relatore*, osserva che l'intervento appena svolto ha segnalato una serie di questioni di grande interesse. In tal senso, auspica che il dibattito di natura generale sul provvedimento possa proseguire anche dopo la prevista sospensione dei lavori parlamentari per la pausa estiva, in modo da poter procedere successivamente alla nomina di un Comitato ristretto, nel cui ambito si possa continuare l'istruttoria legislativa sui provvedimenti in titolo e si possano svolgere eventuali audizioni informali per l'acquisizione di utili elementi conoscitivi. Fa presente, peraltro, che il prospettato ciclo di audizioni informali sarà anche la sede opportuna per un confronto di merito con le regioni e con il sistema delle autonomie locali, con le quali occorre riflettere su un testo normativo che consenta - nel pieno rispetto delle prerogative costituzionali - di giungere ad una tendenziale omogeneizzazione delle regole di principio in modo uniforme sul territorio nazionale.

In conclusione, dichiara la propria disponibilità a condividere con tutti i gruppi un percorso che favorisca l'individuazione delle soluzioni finali più opportune, puntando agli obiettivi di semplificazione, di attuabilità effettiva delle norme e di compatibilità con il sistema regionale.

Guido DUSSIN (LNP) preannuncia che il suo gruppo ha predisposto una proposta di legge in materia di governo del territorio, che auspica possa essere rapidamente assegnata alla Commissione, ai fini del suo abbinamento con i progetti di legge in esame. In ogni caso, dichiara la disponibilità a ragionare su un testo che non incida sulle competenze regionali e che si limiti all'indicazione di principi generali, possibilmente evitando di dettare norme stringenti di natura urbanistica.

Franco STRADELLA (PdL), *relatore*, dichiara di apprezzare le riflessioni svolte dal deputato Guido Dussin, precisando, tuttavia, che la tutela dell'autonomia non può sfociare nell'anarchia. Per tali ragioni, a suo avviso, occorre fissare un quadro di principi certi sulla materia, senza peraltro imporre vincoli o rigide regole alle regioni e agli enti locali.

Guido DUSSIN (LNP) ribadisce che il suo gruppo non condividerebbe un'impostazione eccessivamente centralistica del provvedimento, come invece sembrerebbe emergere da una lettura sommaria della proposta di legge n. 438, di iniziativa del deputato Lupi.

Franco STRADELLA (PdL), *relatore*, ritiene che le questioni legate al merito dei provvedimenti in esame potranno più proficuamente essere affrontate nella sede del Comitato ristretto, che, in qualità di relatore, proporrà di nominare dopo la conclusione del dibattito di carattere generale in Commissione.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della VIII Commissione permanente*  
*(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

Mercoledì 17 settembre 2008

**Principi fondamentali per il governo del territorio.**

**C. 329 Mariani e C. 438 Lupi.**

*(Seguito dell'esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 30 luglio 2008.

Roberto TORTOLI, *presidente*, nel ricordare che nelle precedenti sedute ha avuto luogo un dibattito di carattere generale sui provvedimenti in titolo e preso atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento, invita il relatore a prospettare alla Commissione le modalità per la prosecuzione dell'*iter*.

Franco STRADELLA (Pdl), *relatore*, dichiara di avere molto apprezzato il dibattito svolto prima della pausa dei lavori parlamentari, che ha visto lo svolgimento di interventi condivisibili sotto il profilo dell'individuazione delle principali questioni esistenti nella materia del governo del territorio. Considerata, peraltro, l'esigenza di avviare una più approfondita istruttoria sui provvedimenti in titolo, propone di procedere alla nomina di un Comitato ristretto, nel cui ambito potranno avere luogo le opportune audizioni informali dei soggetti interessati e potrà essere avviato un lavoro di sintesi delle proposte di legge in esame, ivi incluse quelle che altri gruppi intenderanno presentare, secondo quanto preannunciato nelle precedenti sedute.

Il sottosegretario Mario MANTOVANI dichiara di condividere la proposta testé formulata dal relatore, facendo presente che l'argomento trattato dalle proposte di legge in esame interessa fortemente il Governo, il quale - prima di formalizzare specifiche osservazioni al riguardo - attende di verificare l'opera di sintesi dei testi in discussione che la Commissione effettuerà nel prosieguo dell'*iter*.

Roberto TORTOLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare. Propone, quindi, di procedere - conformemente a quanto prospettato dal relatore - alla nomina di un Comitato ristretto per il seguito dell'istruttoria legislativa.

La Commissione delibera di nominare un Comitato ristretto, riservandosi il presidente di indicarne i componenti sulla base della designazione dei gruppi.

Roberto TORTOLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della VIII Commissione permanente*  
*(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

Giovedì 30 ottobre 2008

**Principi fondamentali per il governo del territorio.**

**C. 329 Mariani, C. 438 Lupi e C. 1794 Mantini.**

*(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento del progetto di legge C. 1794).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 17 settembre 2008.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, avverte che in data odierna sono proseguiti i lavori del Comitato ristretto, costituito nella seduta del 17 settembre 2008 per il seguito dell'istruttoria legislativa sulle proposte di legge nn. 329 e 438. Al riguardo, comunica che, dopo la nomina del citato Comitato ristretto, è stata nel frattempo assegnata alla Commissione anche la proposta di legge n. 1794: poiché tale proposta verte su materia identica a quella recata dalle predette proposte di legge, ne è stato disposto l'abbinamento d'ufficio, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

La Commissione prende atto.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, fa altresì presente che nell'odierna riunione del Comitato ristretto si è convenuto sull'opportunità di procedere ad un ciclo di audizioni informali sui provvedimenti abbinati, le cui modalità di svolgimento saranno più dettagliatamente definite nell'ambito della prossima riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 9.35.**