

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 581 del 7/2/2005

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA**

indi

**DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI**

...

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spena: Principi in materia di governo del territorio (153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707) (ore 16,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed Altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spena: Principi in materia di governo del territorio.

Avverto che lo schema recante la [ripartizione dei tempi](#) è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

(Discussione sulle linee generali - A.C. 153 ed abbinate)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare della Margherita, DL-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto altresì che l'VIII Commissione (Ambiente) si intende autorizzata a riferire oralmente. Il relatore, onorevole Lupi, ha facoltà di svolgere la relazione.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, chiedo sin d'ora che la Presidenza autorizzi la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Assemblea inizia oggi l'esame di un testo impegnativo e di notevole rilievo politico, per la complessità degli aspetti tecnici e degli interessi coinvolti, tali da fare di questo dibattito un passaggio non ordinario della vita parlamentare. Da decenni, infatti, il dibattito sul fallimento delle nostre città, in termini di disegno unitario, ha chiamato a risponderne la rigida normativa di piano. Tuttavia, il Parlamento non è ancora riuscito a produrre, dopo oltre sessant'anni dalla legge urbanistica, quello sforzo di sintesi da molti invocato: invocato per primo dalle stesse regioni, che pure, dagli anni Settanta ad oggi, hanno

continuato a produrre legislazione, esperienza amministrativa e cultura urbanistica, molte volte più all'avanguardia della stessa legislazione nazionale; invocato anche dai comuni, che si sono trovati di fronte ad un tessuto cittadino che non rispondeva più alle esigenze della società in continuo cambiamento, anche a causa della lunghezza dei tempi per attuare le scelte di governo del territorio. I comuni sono oggi ben consapevoli che fornire ad essi una griglia operativa diversa può consentire proprio la possibilità di governare le trasformazioni, prevedendone la rapida attuazione. Infine, l'assenza di un quadro normativo statale di riferimento lascia spesso un vuoto frustrante e quindi riduce le potenzialità anche di tutto quell'insieme di tentativi di pianificazione di area vasta e di settore che nascono dall'innovazione dell'azione amministrativa e dalle sensibilità nuove che si fanno strada e che legittimamente aspirano ad incidere in vario modo sul territorio. Il Parlamento, dunque, ha intrapreso ancora una volta questa impresa ambiziosa, riuscendo questa volta a raggiungere una prima significativa tappa. Il testo giunge in Assemblea dopo un articolato lavoro istruttorio svolto in VIII Commissione, grazie al quale sono stati affrontati i molti elementi della realtà sociale ed amministrativa riconducibili nella materia del governo del territorio. Basti pensare che, dalla data di inizio dell'esame del provvedimento - 18 giugno 2003 - sono state svolte ben 30 sedute in sede referente, delle quali addirittura 16 dedicate all'esame delle proposte emendative, per un periodo quasi pari a dieci mesi dalla data di adozione del testo base. Hanno, altresì, avuto luogo 18 riunioni del Comitato ristretto, nominato nella seduta del 16 luglio 2003, per procedere all'ulteriore istruttoria legislativa e all'unificazione dei testi all'esame. Peraltro, nell'ambito del Comitato ristretto, sono state svolte ben 28 audizioni informali, in due distinte fasi (dal 16 settembre al 2 ottobre 2003, sul complesso dei testi all'esame della Commissione, e dal 23 al 24 febbraio 2004, sulla prima bozza del testo unificato messa a punto dal relatore), che hanno fornito ai componenti della Commissione un quadro completo delle posizioni esistenti sull'argomento. In questo ambito, il Comitato ristretto ha acquisito le valutazioni e gli orientamenti di tutte le istituzioni e delle parti interessate. Al termine di questo ricco ed interessante lavoro, la Commissione ha, quindi, prodotto il testo unificato che oggi giunge all'esame dell'aula, peraltro arricchito dai contributi provenienti dalle altre Commissioni e dal recepimento di numerosi rilievi contenuti nei pareri resi. Prima di illustrare i contenuti della proposta di legge, vorrei ricordare, con un salto cronologico, come il cammino che la Commissione intraprese nel giugno 2003 apparisse difficile, tanto da suscitare non solo interesse ed incoraggiamento, ma anche non poco scetticismo. Non è certo un caso che anche i tentativi precedenti, per quanto dotati di intenzione e strumenti conoscitivi e politici di primo ordine, non abbiano superato neanche la fase referente.

Il primo elemento di complessità di questa iniziativa legislativa risale allo stesso suo titolo, «governo del territorio», che rappresenta un ambito sul quale ancora oggi l'ordinamento vigente non offre che appigli incerti, se non contraddittori. Ricordo che l'espressione «governo del territorio» non compare nella legge n. 1150 del 1942. Eppure, quella legge fu, come è noto, il primo tentativo di dotare i poteri pubblici, sulla base di moderni principi funzionalistici, di una disciplina organica del governo del territorio urbano e di un apparato strumentale moderno. Anche in sede di Assemblea Costituente il tema fu definito ancora una volta in termini tradizionali, riprendendo proprio dalla legge del 1942 e riportando in Costituzione l'espressione «urbanistica». Il «governo del territorio» è comparso nell'ordinamento in epoca relativamente recente: negli anni Settanta, nel quadro del primo trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle neoistituite regioni a statuto ordinario, ma comparve allora, in primo luogo, in un testo di rango non costituzionale e, inoltre, attraverso l'elencazione, al tempo stesso troppo puntuale e meramente strumentale, delle limitate finalità amministrative di quel trasferimento. L'espressione trovò negli anni una significativa fortuna sia nella legislazione statale sia in quella regionale tanto da essere introdotta - questa è la prima grande novità - nel 2001 nel testo della riforma del Titolo V della Costituzione.

Tuttavia, a questa fortuna non è, invece, corrisposto finora alcun tentativo compiuto di definizione, tanto da sollecitare ripetuti tentativi di chiarimento da parte della Corte costituzionale. Provare a

dare una definizione legislativa di questo ambito amministrativo e normativo di politica rappresenta di per sé impresa difficile, che si configura poi anche rischiosa ove solo si considerino le possibili ricadute sul terreno delicatissimo dei rapporti tra Stato e regioni, nel contesto, spesso purtroppo conflittuale, della riforma costituzionale in corso. Un secondo, ben più forte incentivo allo scetticismo era dato dalla difficoltà tecnica di mettere mano ad una normativa quanto mai intrecciata: una situazione caratterizzata da sovrapposizioni di strati di norme statali e regionali e di regolamentazioni comunali, di normative settoriali in varia misura incidenti e concorrenti, di normative di carattere generali aventi ricadute sulla disciplina (si pensi alle norme generali sull'attività amministrativa). Tutto ciò, in un coacervo, non uniformemente interpretato dalla giurisprudenza, di norme vigenti, norme implicitamente abrogate e, raramente, norme esplicitamente abrogate. Molti si domandavano (forse alcuni si domandano ancora) se sia ancora il Parlamento la sede più adatta in cui elaborare iniziative legislative che implicano un tasso così alto di riordino normativo. Ma tutto ciò non basta; il settore in questione non è certo di quelli in cui il legislatore possa procedere con scelte di drastica semplificazione e razionalizzazione. Ad una situazione normativa intricata, sovrabbondante ed in gran parte arcaica, fanno infatti riscontro rapporti sociali ed economici dinamici ed interessi quanto mai vivi e sensibili. Alla difficoltà tecnica si aggiunge insomma una complessità e rischiosità politicamente molto alta. Infine, un quarto fattore di scetticismo è riassumibile in una domanda che mi sono sentito rivolgere centinaia di volte in questi ultimi due anni (è accaduto anche ad alcuni colleghi, dell'opposizione e della maggioranza, che hanno affrontato, credendoci, questa ardua impresa): a quale fine correre rischi così alti quando la realtà va avanti tranquillamente, senza una legge dello Stato, in quanto le regioni hanno prodotto e continuano a produrre un'abbondante legislazione urbanistica? Ebbene, nel presentare all'Assemblea il risultato di questo lavoro durato quasi due anni, devo in primo luogo trovare una risposta a tali perplessità e a questi scetticismi e intendo farlo richiamando e rivendicando alcuni elementi che non possono che unire tutti noi, ponendoci su un terreno fortemente politico ma esterno a quello della contrapposizione. Il primo di questi punti consiste nel ribadire l'importanza che sia il legislatore statale a definire cosa sia oggi il governo del territorio, i suoi contenuti, il suo perimetro, la distribuzione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali che vi concorrono. Questo compito del legislatore non può essere delegato al giudice e neanche al giudice supremo delle leggi, in quanto richiede previsioni dotate della generalità tipica della legge, implicando scelte politiche di cui solo il Parlamento è responsabile. Il secondo punto consiste nella rivendicazione dell'idoneità del Parlamento a legiferare su propria piena iniziativa, anche su ambiti tecnicamente e normativamente complessi. Laddove, come in questo caso, la disciplina con implicazioni e complessità tecniche è inestricabilmente integrata con scelte politiche di fondo e delicati bilanciamenti di interessi, il Parlamento è sfidato a riacquistare la pienezza della funzione legislativa. La riforma urbanistica che oggi esaminiamo intende raccogliere questa sfida. La terza rivendicazione riguarda l'utilità di una legge statale in un ambito già ampiamente coperto dalla legislazione regionale. Ebbene, questa che potrebbe essere la realtà di fatto, non è comunque la realtà voluta dalla nostra Costituzione; infatti, il nuovo articolo 117, con scelta difficilmente contestabile, ha attribuito allo Stato la funzione di dettare i principi fondamentali della materia. Tale funzione non è né eventuale né decorativa, non può essere svolta attraverso una mera enunciazione di finalità vaghe e prive di effetti giuridici né tantomeno attraverso una ricognizione dell'esistente. Se è chiaro, quindi, cosa non deve essere una legge di principi, ciò che con questa legge stiamo provando tutti insieme a realizzare è definire, invece, cosa deve essere una buona legge di principi nel nuovo quadro di competenze definito dalla Costituzione. Ricordo che, già su tale punto, le idee di tutti noi si sono divaricate in un ampio spettro di ipotesi. I testi iniziali, infatti, erano molto diversi dal presente e tra di loro. Tutto ciò ha stimolato un intenso confronto, prima ancora che sui contenuti, sul metodo stesso della legislazione per principi. Ritengo con orgoglio che tale riflessione abbia coinvolto e sia stata utile a tutti i membri della Commissione di merito (sono qui presenti, tra l'altro, i primi firmatari di due proposte, che hanno collaborato alla stesura di questo testo base, vale a dire gli onorevoli Sandri e Mantini).

Voglio aggiungere che questo lavoro, che oggi approda in aula, non è un figlio senza padri, ma il prodotto maturo - migliorabile, ma comunque maturo - di un lavoro culturalmente ricco e stimolante condotto dall'VIII Commissione, ma che ha le sue basi anche nella XIII legislatura (ricordo il cosiddetto testo Lorenzetti, elaborato dalla VIII Commissione nella scorsa legislatura, ma mai approvato in aula). Ritornando al tema di alto profilo giuridico e istituzionale relativo alla legislazione per principi, intendo ricordare che l'individuazione di uno schema di principi ha richiesto rilevanti sforzi di sintesi ma, al tempo stesso, ha spostato progressivamente il baricentro del lavoro verso l'individuazione di una linea prospettica e la definizione di scelte significative sull'uso e sullo sviluppo del territorio. Credo che il Parlamento sia chiamato sempre di più, sia dalla riforma costituzionale del 2001 sia dagli altri cambiamenti in atto della forma di governo e del sistema politico, ad affinare metodologie di lavoro e modelli di nuova legislazione. E ritengo che i passaggi che hanno condotto al testo che oggi presentiamo siano di grande interesse per chiunque segua l'evoluzione di queste metodologie e di questi modelli. La nostra proposta scaturisce da alcuni passaggi logici: l'esame della realtà; la consapevolezza degli errori finora commessi; l'individuazione degli obiettivi primari da proporre quali indirizzi unificanti dell'azione coordinata di una pluralità di soggetti dotati di propria sfera di autonomia. L'applicazione di tale metodo ci ha portato a proporre all'Assemblea un testo - come ho detto, senz'altro migliorabile - già netto in una fisionomia di fondo, che provo ora a tratteggiare. Un primo elemento distintivo del testo consiste nella piena assunzione di obiettivi di politiche economiche, sociali, ambientali e territoriali, in un quadro unitario interconnesso. Nei primi tre articoli della proposta si opera una delle prime - certamente la più significativa - contaminazioni tra forme di governo per *policy* e quella tradizionale per atti. Fra le politiche, vengono inoltre espressamente richiamate quella di origine comunitaria ed, in particolare, quella della sostenibilità sociale, ambientale ed economica della pianificazione. In tal senso, il governo del territorio comprende, accanto all'urbanistica e all'edilizia, la programmazione infrastrutturale e la difesa del suolo. Vorrei sottolineare come queste scelte nascano da una riflessione e da un ampio dibattito svolti ad ampio raggio in sede di VIII Commissione. La scommessa è quella di responsabilizzare pienamente gli enti territoriali, abbandonando coraggiosamente ogni residuo centralista ed ogni tentazione conflittuale; contemporaneamente, la scommessa è anche quella di ridisegnare un forte ruolo strategico dell'intervento coordinatore ed, insieme, della politica dell'amministrazione dello Stato, che devono tornare ad essere i veri soggetti responsabili dell'individuazione dei fattori unitari della politica del territorio italiano. Tale impianto va poi costantemente verificato nel confronto con un terzo referente, rappresentato dall'Europa, oggi, più di prima, istituzione sovraordinata che invita al confronto fra le politiche di settore interne dei singoli Stati membri. Un secondo aspetto di grande apertura è rappresentato dai numerosi richiami al recupero, alla riqualificazione e alla rigenerazione dei tessuti urbani, finalità che oggi si definiscono con l'espressione «rinnovo urbano» in tutte le sue declinazioni applicative e che sempre di più rappresenteranno in futuro il nuovo orizzonte della pianificazione urbanistica, sospingendo in un secondo piano le problematiche e gli interessi legati alla mera espansione dell'edificato. Un terzo principio forte, delineato dalla proposta, è la valorizzazione delle sedi concertative e negoziali. In questo caso, si tratta non solo dell'abbandono definitivo di ogni residuo dirigistico, statalista o addirittura autoritario, sopravvissuto all'originario quadro della legislazione del 1942 e progressivamente eroso nella storia del sistema regionalistico italiano, ma piuttosto dell'apertura di una via nuova, del tentativo di far vivere in un settore delicatissimo i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, ormai maturati nella coscienza comune delle parti più progredite, socialmente ed economicamente, in Italia e nel continente europeo. Vorrei qui ricordare che tali principi forti, inseriti in una legge dello Stato, non costituiscono mere norme programmatiche, ma sono prescrizioni dirette ed idonee a produrre effetti molto pregnanti di indirizzo e di coordinamento della legislazione regionale e di raccordo, dell'interazione dei pubblici poteri e, quindi, indirettamente della complessa realtà di culture competenti e saperi che ruotano intorno alla pianificazione del territorio.

PRESIDENTE. Onorevole Lupi, la prego di concludere.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, mi avvio a concludere, rinviando, come ho già detto, al testo integrale della mia relazione, consegnato agli uffici. Altri fattori di grosso impatto sono rappresentati dall'unitarietà degli strumenti nei processi pianificatori, dalla vecchia concezione dell'area standard, nonché dal concetto di servizi pubblici nell'interesse generale e dall'introduzione delle prestazioni di qualità degli standard. Infine, vorrei ricordare che esistono una serie di innovazioni legate alla legittimazione e alle pratiche alternative all'esproprio, quali la perequazione, la compensazione e la fiscalità urbanistica. Non riporto nei dettagli i pareri espressi dalle Commissioni competenti, che peraltro potrete leggere all'interno della relazione. In conclusione, credo che gli elementi forniti siano sufficienti a dimostrare come il testo, ben lungi dall'affievolire il ruolo dei pubblici poteri rappresentati rispetto alle reali pratiche di governo del territorio oggi in atto, sia un tentativo incisivo di recuperare il ruolo della legge dello Stato, connesso a quello delle regioni e degli enti locali. Tale iniziativa, inoltre, rappresenta un elemento di rafforzamento di tutto il circuito istituzionale attivo nella trasformazione e nella tutela del territorio, in quanto fornisce indirizzi e riferimenti necessari, in primo luogo, alle stesse regioni, chiarendone il perimetro di autonomia. La riforma del governo del territorio non coincide con il recupero competitivo delle nostre città, ma sicuramente ne costituisce il punto di partenza e la premessa. Mi auguro che il nostro impegno legislativo venga affrontato, come è accaduto finora in Commissione, con la consapevolezza di dover mediare tra visioni divergenti ma non antitetiche, perché il territorio venga governato attraverso una nuova e più efficace strumentazione. Ma, soprattutto, mi aspetto anche che l'interesse del paese ad una nuova normativa moderna e propulsiva - sottolineo propulsiva - in grado di ridare competitività al nostro sistema economico e sociale prevalga su calcoli, anche legittimi, delle varie componenti politiche, tese a ricercare, nel migliore dei casi, soluzioni utopistiche e talvolta involontariamente a creare diatribe più dialettiche che di sostanza, con l'effetto di ritardare l'ordinato sviluppo del territorio. In Commissione ciò non è accaduto, e mi auguro non avvenga neppure in Assemblea: l'Italia non può più permetterselo pena l'emarginazione e il declino, risultato che certamente nessuno vuole.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SILVANO MOFFA, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito ma non mi esimo dall'esprimere compiacimento per il lavoro svolto dalla Commissione e per la relazione. Si tratta di un provvedimento molto complesso, che innova sostanzialmente una legislazione risalente ad oltre sessanta anni fa e che pone il Parlamento di fronte a questioni di fondo, che attengono al governo complessivo del territorio nel suo insieme e ad una strumentazione urbanistica più adeguata non solo rispetto allo spirito della riforma del Titolo V ma anche rispetto ad una concezione di sviluppo territoriale ed urbanistico diversa dal passato. Oggi le politiche urbanistiche presuppongono la capacità di mettere insieme elementi di lettura del territorio e analisi di natura socio-economica e soprattutto di creare le condizioni perché nelle diverse articolazioni delle responsabilità territoriali si promuova lo sviluppo a livello locale. Ringrazio pertanto l'onorevole Lupi per la sua attenta e dettagliata relazione e mi auguro che il Parlamento su tale materia possa esprimersi in modo unitario.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, la riforma del governo del territorio costituisce una riforma di rango ordinamentale sulla quale ci siamo spesi con molto impegno. Le chiedo fin d'ora l'autorizzazione alla pubblicazione del testo integrale del mio intervento in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti. Prego, onorevole Mantini, prosegua pure il suo intervento.

PIERLUIGI MANTINI. Mi sia concesso di dire, signor Presidente, con molta bonomia, che si tratta del quarto provvedimento all'ordine del giorno e che, al pari dei precedenti, esso è sostanzialmente condiviso (non mancano certamente alcune osservazioni che avremo modo di formulare nel corso dell'esame): mi auguro che ciò sia riferito anche al Presidente del Consiglio dei ministri, affinché possa esimersi dall'essere considerato un rappresentante del male. Quando viene svolto un lavoro serio, il confronto parlamentare genera risultati sempre utili per il paese. La riforma del governo del territorio, come ha correttamente osservato il relatore, onorevole Lupi, è tra le più urgenti e necessarie per la modernizzazione dell'Italia. Siamo ancora fermi, per quanto riguarda la legislazione statale, ai principi della legge n. 1150 del 1942, mentre la realtà delle cose è fortemente cambiata. L'urbanistica di espansione che abbiamo conosciuto negli anni Sessanta e Settanta si è arrestata, e crescono oggi soprattutto le esigenze di recupero e di riqualificazione delle città esistenti.

Si pensi, in particolare, alla conversione delle aree industriali dismesse. Aumenta l'esigenza di governare tali trasformazioni con strumenti flessibili e non tramite rigide ed impraticabili pianificazioni.

Anche alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, occorre dire (si tratta di un punto su cui si è soffermato il collega Lupi) che sussiste non solo la competenza statale per una legge di principi che stabilisca i contenuti e gli strumenti del governo pubblico del territorio, ma anche l'esigenza che, intendendo per governo del territorio il dispiegamento di una serie di *policy*, tutti gli attori siano in campo: dal comune alle agenzie territoriali, alle province, alle regioni, compreso lo Stato. D'altra parte, l'ipotesi di una totale regionalizzazione delle competenze urbanistiche deve ritenersi irrealistica e criticabile sotto molti profili, innanzitutto perché compete allo Stato il lancio di programmi innovativi in ambito urbano comunque denominati, nonché i grandi interventi infrastrutturali, i programmi di opere pubbliche statali, le reti di livello europeo, gli obiettivi principali di tutela ambientale e paesaggistica, culturale, di promozione dei valori dell'architettura e di difesa del suolo: tutti temi su cui sussistono funzioni statali. Occorre anche aggiungere che, oltre all'ambiente e all'ecosistema, sono attribuite alla competenza esclusiva dello Stato anche funzioni relative alla tutela della concorrenza, il che, in una urbanistica e in un governo del territorio sempre più basati sulla negoziazione, non è certo tema irrilevante. Rientra, inoltre, nella competenza esclusiva dello Stato il regime civilistico delle proprietà, oltretutto quello sanzionatorio. In ogni caso, basterebbe una sommaria osservazione dei modelli europei e stranieri per ricavare il fatto che in tutti i paesi civili comparabili sussiste un ruolo dello Stato nel governo del territorio. Vi è poi la necessità di dar corpo in modo nuovo alla nozione di «governo del territorio», tenendo conto delle molte integrazioni che tale nozione, nelle varie definizioni date anche in dottrina, oggi assume.

Vi è inoltre la necessità di adeguare il paese reale a quello legale, superando un ritardo ed un *gap*, sia pure attraverso una legge di principi in larga misura ricognitiva di esperienze, principi e sperimentazioni fatte talvolta in modo anche un po' confuso, ma coraggioso, da amministrazioni comunali e regionali anche di segno politico diverso: la ricognizione di questi principi che vengono dalla sperimentazione riformista dell'ultimo decennio è già di per sé un fatto rilevante; vi è però anche la necessità di abrogare (e non possiamo che farlo con una legge statale di principi), la legislazione previgente, che invece continua a fluttuare nell'etere dei nostri usi normativi con effetti più dannosi che utili. Per tutti questi motivi, risulta necessaria la legge di principi; e noi siamo certamente soddisfatti del confronto svoltosi nella Commissione VIII (Ambiente e tutela del territorio) con l'attenzione del presidente Armani e del relatore Lupi e l'impegno molto costruttivo dell'Ulivo e di tutta l'opposizione.

Naturalmente, conserviamo, su punti specifici, qualche riserva ed anche alcune contrarietà che mi auguro possano essere ridotte od eliminate nel confronto in Assemblea. Non vi è solo un'esigenza di modernizzazione da tempo attesa, ma anche un'esigenza che riguarda l'Italia tutta intera: l'Italia deve concentrare politiche, azioni e risorse in una grande opera di riqualificazione dell'esistente (dai centri storici, alle aree industriali dimesse), frenando il «consumo» di nuovo territorio e perseguendo i fini primari della realizzazione delle grandi reti di trasporti e della mobilità - settori in cui il nostro paese è ancora molto indietro - e delle nuove esigenze abitative proprie di una società aperta ed integrata. Ma l'Italia deve anche individuare nella ricchezza della peculiarità del proprio territorio, nelle bellezze naturali, nei giacimenti culturali, nelle filiere della qualità «glocale» - come usiamo dire per fare riferimento alle peculiarità del territorio che sono in grado di competere a livello globale -, nella sinergia tra la ricchezza del territorio ed il turismo, non già fattori di compatibilità con lo sviluppo economico, ma vocazione centrale, un *asset* forte dello sviluppo economico e del *made in Italy*. Questi presupposti, ampiamente condivisi, ci hanno portato ad affrontare i temi (anche tecnici) della riforma, forti delle precedenti esperienze: del testo Lorenzetti della XIII legislatura, di molte proposte di riforma formulate in sede accademica, scientifica, professionale e tecnica, dei contributi intensi dell'Istituto nazionale di urbanistica. Credo che il primo passaggio condiviso sia quello dell'eliminazione, dell'abrogazione se vogliamo, degli *idola*, dei principi, divenuti in larga misura arcaici, della tradizionale urbanistica. Mi riferisco alle nozioni di piano prescrittivo e onnicomprensivo. Noi siamo favorevoli ad una suddivisione che veda un piano strutturale ed un piano progetto operativo: il primo ricognitivo dei temi ambientali, delle grandi infrastrutture di trasporto ed indicativo degli obiettivi strategici, ma non vincolante sulla proprietà; il secondo, il piano progetto, conformativo delle proprietà. Siamo convinti della necessità di ridurre anche in tal modo i vincoli di edificabilità sulle proprietà e, di conseguenza, anche le tensioni ed i costi dell'espropriazione, che, per un certo periodo, è diventato l'unico metodo di realizzazione degli interventi (quindi, in buona sostanza, noi proponiamo vincoli solo per le opere pubbliche, con conseguente marginalizzazione e riduzione anche di tale tematica). Inoltre, siamo convinti della necessità di superare il criterio razionalista di derivazione americana dello *zoning* e, quindi, di una parcellizzazione delle destinazioni urbanistiche delle città e dei tessuti urbani. Infine, siamo convinti della necessità di superare il criterio dello standard rigido e ragionieristico - insomma, quantitativo - e di prestare maggiore attenzione ai cosiddetti standard reali o prestazionali e, quindi, all'effettiva dotazione di servizi. Siamo convinti di tutto ciò sapendo anche che alcuni degli istituti citati hanno avuto importanza nello sviluppo della storia della nostra urbanistica, del governo del territorio, ed anche un'innegabile utilità. Altri presupposti si affiancano a quelli già menzionati. Potrei citare la necessità di favorire i processi di partecipazione alle scelte urbanistiche da parte dei soggetti e degli operatori economici, ma anche da parte dei cittadini e dei soggetti esponenziali di interessi diffusi. Altri paesi da tempo conoscono istituti come la *public enquiry* e la *examination in public* (mondo anglosassone), *l'action publique* (Francia), la *enquesta previa* (Spagna), mentre noi siamo fermi al meccanismo delle osservazioni, di cui all'articolo 9 della legge n. 1150 del 1942. Quindi, anche in questo senso, è doveroso migliorare il principio fondamentale della nostra legislazione. Siamo convinti dell'utilità di affermare il principio di semplificazione anche per i titoli abitativi, operando con le denunce di inizio di attività, con riferimento a tutti gli interventi edilizi, salvo quelli più importanti e di maggiore impatto che devono ottenere un permesso di costruzione, come avviene in tutti i paesi europei. Siamo convinti della necessità di dare uno statuto più chiaro alla negoziazione pubblico-privato. Le grandi scelte di programmazione spettano all'ente pubblico, così come avviene in tutta Europa, sia pure attraverso un processo di larga partecipazione ed un processo virtuoso di negoziazione con i privati dell'attuazione degli interventi.

Nella condivisione delle linee di fondo, chiederemo alla maggioranza una maggiore attenzione su punti specifici del testo unificato che non ci soddisfano (sarà oggetto di discussione in sede di

esame delle proposte emendative). Non ci soddisfa l'assenza di un ruolo sicuro delle province in materia di piani di vasta area, piani territoriali provinciali, attenti ovviamente alle dinamiche che nascono attraverso la sussidiarietà verticale, le forme del *marketing* territoriale e le unioni tra più enti o comuni in chiave di governo metropolitano; tuttavia, è necessario un livello certo e non *ad libitum* nelle disponibilità delle regioni di pianificazione di area vasta. Non condividiamo una certa ideologia fondamentalista, senza per questo voler cadere nell'eccesso speculare, che talvolta abbiamo letto, sia nel testo sia nelle interpretazioni che ne sono state date, sul tema della cosiddetta co-pianificazione e del ruolo del pubblico e del privato. La co-pianificazione è un istituto di derivazione francese che indica la necessità di un coordinamento intersoggettivo (prevalentemente tra i soggetti pubblici o tra i soggetti concessionari di servizi pubblici chiamati allo stesso tavolo allo scopo di risolvere le difficoltà sorte dalle intese interprocedimentali). La co-pianificazione non significa che il privato siede al pari del pubblico nelle grandi scelte del territorio. Il privato svolge un ruolo importantissimo nell'istruttoria, nella formazione e nell'attuazione delle scelte, nella proposta. Tuttavia, è evidente che la confusione tra il ruolo del soggetto pubblico e quello del privato non può che portare ad effetti negativi, spesso molto negativi, sulla dinamica e la trasparenza dei mercati. Vorremmo nel testo soluzioni più coraggiose, anche per rispondere a quel rilievo che il relatore già anticipava, secondo il quale, avendo già legiferato le regioni, questa legge statale di principi verrebbe dopo e potrebbe essere inutile. Bene, no, noi siamo certi (non solo per le cose dette) che alcuni principi innovativi, tali da orientare le regioni, sono possibili e necessari. Per esempio, in tema di regime dei suoli, perché siamo convinti che dovremmo avere il coraggio di affermare una regola, cioè che il territorio non urbanizzato (e sappiamo che in Italia è molto, quantitativamente) non è edificabile, se non per ragioni di infrastrutture pubbliche, di servizi, servizi all'ambiente, o per eccezioni stabilite con legge generale da parte delle regioni. Quindi, dovremmo dare una regola più forte in termini di tutela del paesaggio, che ormai, come detto, non solo un *héritage* da lasciare alle future generazioni, ma anche un *asset* economico del nostro sviluppo, che non possiamo più garantire con mezzi talvolta faticosi è come i piani paesistici, che si estendono e che poi ricevono anche qualche rilievo da parte della Corte costituzionale. In altre parole, dovremmo affrontare questo tema con una convinzione: che il territorio non urbanizzato in Italia è un territorio da tutelare non in modo museografico, ma in modo dinamico, anche se con principi certi. Allo stesso modo, nel momento in cui prevediamo per le trasformazioni intensive - riqualificazione di aree industriali dismesse o anche sviluppo di nuove edificazioni - lo strumento del piano progetto, dovremmo anche immaginare un contesto di concorsualità, cioè la possibilità per l'ente pubblico di agire sulla rendita di posizione, attraverso per esempio il meccanismo civilistico della prelazione - che esiste in Germania, in Francia, in Inghilterra - allo scopo di rimettere poi nel gioco del mercato l'area valorizzata, senza costi pubblici, assicurando una regia che garantisca una competizione tra più operatori nell'attuazione dei piani progetto; quindi più concorsualità, miglior rapporto con il mercato.

Inoltre, è possibile ovviare a certe difficoltà nate nei meccanismi di scomputo degli oneri di urbanizzazione per la realizzazione di opere pubbliche, meccanismo per il quale siamo stati anche condannati nel 2001, con un diverso principio: il principio che qualcuno definisce dell'asta delle licenze, che noi abbiamo presentato nelle nostre proposte di legge e che sosteniamo perché, a ben vedere, non ha molto senso depotenziare la pianificazione a monte di ogni trasformazione d'uso e poi pretendere di stabilire qual è il valore del corrispettivo della concessione edilizia. Anche quello andrà visto caso per caso, in relazione al valore che nello sviluppo e nella trasformazione immobiliare in effetti si produce, quindi consentendo anche una competizione con offerte in denaro da parte dei diversi operatori. Non vado oltre, Presidente; mi sono limitato a citare alcuni punti che non condividiamo del testo unificato e alcuni punti che riteniamo invece importanti e qualificanti, su cui vorremmo che il confronto fosse serio, sereno e costruttivo, così come è stato il lavoro sin qui svolto in Commissione.

Credo che ciò sia possibile; siamo, infatti, sorretti dalla comune consapevolezza dell'urgenza e dell'importanza, per la maggiore equità e per la modernizzazione del nostro paese, della riforma del governo del territorio (*Applausi del deputato Armani*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Sandri. Ne ha facoltà.

ALFREDO SANDRI. Signor Presidente, il testo che oggi approda all'esame dell'Assemblea affronta una questione importante, come è stato ricordato dai colleghi Lupi e Mantini, testé intervenuti: la riorganizzazione della legislazione urbanistica. Peraltro, la legge reca norme per il governo del territorio, come recita anche il titolo del provvedimento. Ebbene, con la definizione «governo del territorio» si indica una nuova funzione amministrativa introdotta dal centrosinistra nel testo riformato del Titolo V della Costituzione: si perseguiva, invero, l'obiettivo di ricondurre in tale ambito (per uniformare la legislazione sulla base di principi e criteri comuni) l'insieme delle attività e delle competenze attinenti alla disciplina del territorio. Per il centrosinistra, la definizione «governo del territorio» fu un punto di approdo importante, il risultato di esperienze e discussioni sul rapporto che deve intercorrere tra programmazione del territorio e strumenti di pianificazione urbanistica (i piani regolatori, e non solo). Le leggi varate in materia negli ultimi due anni dalle regioni - le leggi di nuova generazione, come le definiamo noi - si misurano su questo punto politico, culturale e amministrativo; il fatto che in passato sia mancato un approccio integrato alle politiche territoriali ha fatto sì che, accanto ai piani urbanistici - che dovevano rappresentare lo strumento fondamentale di assetto del territorio -, ne siano stati disciplinati tanti altri (in materia ambientale, dei trasporti, del commercio, dell'edilizia), dando luogo a legislazioni parallele, a normative sovrapposte e contrastanti, a procedimenti amministrativi separati. Ma ciò ha soprattutto rappresentato un ostacolo alla formazione di una cultura politica e amministrativa unitaria del territorio e della sua gestione; a nostro avviso, la mancata integrazione è il fattore all'origine delle contraddizioni che oggi scontiamo nella gestione delle città, delle periferie e del territorio. Con la nuova funzione, riassunta nel concetto «governo del territorio», si voleva aprire una nuova stagione, misurarsi con la politica dell'Unione europea e con le nuove funzioni dei poteri locali, superare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, fare proprie le scelte delle migliori esperienze regionali, abrogando quanto risultasse superato dalla nuova impostazione e definendo, in tal modo, il nuovo quadro unitario di riferimento per gli interventi nello spazio territoriale. Si trattava di mettere in campo una vera e propria innovazione politica, culturale e amministrativa, tale da sostenere il passaggio dalla cultura urbanistica tradizionale al più complesso concetto di «governo unitario del territorio». Ciò richiedeva l'apertura di un confronto, la chiamata a raccolta delle migliori esperienze nel campo dell'urbanistica, della pianificazione, della logistica, dell'ambiente; richiedeva, altresì, un necessario raffronto con le più avanzate esperienze amministrative delle nostre regioni e delle regioni europee, valorizzando le pratiche amministrative più innovative sperimentate dalla pubblica amministrazione. Solo da un confronto di questa natura, poteva prendere forma un'architettura legislativa nazionale in grado di indicare i principi di un governo del territorio. Il Governo, ed in primo luogo il ministro competente, non ha compiuto questa scelta, ma ha intrapreso la scorciatoia della legge obiettivo e si è «lanciato» nei condoni. In questo vuoto si è inserita l'iniziativa dei diversi gruppi parlamentari, compreso quello dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, che ha presentato un proprio testo legislativo. L'onorevole Lupi, per conto della maggioranza, ha elaborato un testo unificato, aperto alle proposte avanzate dall'opposizione. Vorrei ricordare che, in sede di Commissione, abbiamo discusso più di un anno, nel tentativo di ragionare su una legge che facesse proprio il concetto di «governo del territorio», ma non siamo stati ascoltati: la maggioranza, infatti, su questo punto è stata assente. Vorrei evidenziare che Alleanza Nazionale non è stata praticamente partecipe della discussione, così come hanno fatto altri partiti della maggioranza. Il Governo, nel corso della discussione, si è riservato di esprimere successivamente la propria posizione, ma stiamo ancora aspettando i contenuti del suo pensiero.

Sono questi il clima e la tensione politico-culturale che hanno caratterizzato la discussione. In questo vuoto, l'obiettivo che l'opposizione si è posta è stato evitare che il testo di legge diventasse un ostacolo per le legislazioni urbanistiche regionali vigenti e provocasse una commistione tra interesse pubblico ed interessi privati. Ciò per dire che il testo che ci viene proposto non è una legge di principi per il governo del territorio, ma rappresenta la modifica di alcune parti della legislazione urbanistica vigente; gran parte di ciò che tale testo propone, inoltre, anche nelle sue parti più innovative, è già previsto da numerose leggi regionali. Affermiamo, dunque, che si è persa un'occasione; nel corso dell'esame in sede di Assemblea, oggi e nei giorni che verranno, tenderemo di riproporre le questioni sulle quali, a nostro avviso, sarebbe stato necessario confrontarsi per dar luogo ad una legge nazionale per il governo del territorio, senza limitarsi alla sola materia urbanistica.

Un primo punto di riflessione che proponiamo è costituito dall'evoluzione della politica europea in tale materia, vale a dire dal mutamento della nozione di territorio che, in questi anni, è intervenuto nella politica e nella programmazione. Nel corso degli anni Novanta, infatti, parallelamente al dibattito sulla globalizzazione, l'Europa individuava le città, le grandi aree urbane, i sistemi territoriali regionali, il territorio e la sua organizzazione come fattori decisivi per la competizione: si vince la competizione globale se, oltre alla qualità del prodotto, esiste un'organizzazione efficiente del territorio. Si è affermato, infatti, che la qualità dell'organizzazione territoriale aggiunge un valore al prodotto. L'azione dell'Unione europea, in questi anni, si è manifestata come la forza motrice di tale politica, proponendo agli Stati nazionali un nuovo approccio integrato tra sviluppo economico e organizzazione territoriale. Come sostengono molti studiosi della materia, infatti, l'Europa ha inventato, di fatto, una nuova forma di capitalismo istituzionalizzato e territorializzato, vale a dire un nuovo modello di intervento territoriale europeo, di cui le città ed i sistemi territoriali sono gli attori principali. Per quanto concerne la sostenibilità ambientale, altro argomento di politica europea (e non solo), si afferma che la quantità e la qualità degli impatti sull'uso delle risorse naturali richiede un approccio organico al tema della costituzione e riproduzione dei principali sistemi dell'ambiente naturale. Ciò significa che un tasso di sviluppo troppo concentrato fa venir meno la riproduzione delle risorse naturali. Sostenibilità ambientale e sviluppo economico devono trovare, dunque, un equilibrio tra loro; affinché ciò avvenga, è necessaria una evoluzione programmata tra sviluppo economico, trasformazioni territoriali ed uso delle risorse ambientali. L'assunzione di tale orientamento modifica sostanzialmente la cultura e gli strumenti che abbiamo oggi in uso, anche in Italia. Il tema della sostenibilità travalica le competenze, gli strumenti e le giurisdizioni di ciascuna istituzione: il tema dell'integrazione delle politiche è, dunque, il nuovo campo di azione. Tra gli altri argomenti nuovi sui quali occorre riflettere quando si parla di Governo del territorio, inoltre, aggiungiamo lo spazio territoriale. Anche riguardo a tale aspetto, nel programma europeo il territorio è inteso come spazio urbano, agricolo e naturale, ed entra a far parte degli obiettivi della politica europea per favorire lo sviluppo equilibrato degli insediamenti umani e dei servizi nell'ambito dello spazio territoriale. Gli obiettivi di crescita non devono tramutarsi - si afferma - in dispersione insediativa e casualità localizzativa. Se per la società è prioritario un uso sostenibile del territorio, il principio di un uso efficiente dello spazio deve farsi strada rispetto al principio della libertà insediativa: sono novità. Facendo propri tali orientamenti, la Commissione europea propone un modello di sviluppo policentrico, al fine di impedire un'ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica della popolazione nei territori centrali degli Stati dell'Unione europea. Attualmente esiste una zona geografica ad alta concentrazione: l'area Milano, Monaco, Amburgo, Londra e Parigi. Si tratta di una zona che offre funzioni economiche globali e prestazioni ad alta qualità e nella quale le tendenze insediative lasciano intravedere un'ulteriore concentrazione. Per superare tali tendenze ed offrire nuove prospettive ai territori periferici, è necessaria la creazione di zone di integrazione, costituite da sistemi regionali capaci di mettere in rete città e zone rurali di varie dimensioni.

L'idea europea, nella sostanza, ci propone una programmazione dello sviluppo urbano su vasta scala e azioni in grado di influire sugli equilibri di sviluppo tra grandi aree territoriali, agendo sull'integrazione della struttura insediativa - residenziale e produttiva -, delle infrastrutture, dell'ambiente e del paesaggio: ritorna il tema dell'integrazione. Alcuni mesi fa, come Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, siamo andati ad Amsterdam ed abbiamo incontrato i nostri colleghi e gli istituti che collaborano alla pianificazione delle province di Amsterdam e dell'Aja. Ci hanno illustrato l'oggetto delle loro discussioni: la pianificazione integrata tra le città di Amsterdam, l'Aja, Rotterdam, Utrecht e 250 comuni periferici. L'obiettivo è di «fare sistema»: dai servizi, alle infrastrutture, alla politica urbanistica e ambientale, alle previsioni di sviluppo. Si tratta di un'area urbana di 8 milioni di abitanti che vuole mettersi in condizione di competere in termini di costi, di qualità dei servizi e ambientale con la regione di Londra e in rapporto con Shanghai ed il mercato cinese. Non si colloca, forse, in tale scenario una discussione anche in casa nostra che tratti dell'integrazione dell'area del nord-ovest con il nord-est, con la regione adriatica e con le regioni del Mediterraneo? Tali scenari non riguardano il territorio e la sua programmazione? Una legge nazionale per il governo del territorio deve fornire le strumentazioni necessarie a far sì che nel nostro paese possa prendere corpo una nuova politica territoriale in grado di costruire scenari e programmi per interloquire con l'Europa, con i temi posti dalla competitività e, al tempo stesso, di fornire strumenti e norme per l'integrazione delle politiche - in particolare, in materia ambientale -, compresa la destinazione delle risorse finanziarie disponibili. Noi riteniamo, dunque, che una legge di principi per il governo del territorio nazionale dovrebbe avere tali requisiti - di cui l'urbanistica è uno tra gli strumenti essenziali per il suo esercizio - e preoccuparsi, in primo luogo, di fornire strumenti allo Stato per dialogare con i grandi sistemi; d'altro canto, attraverso l'urbanistica e gli strumenti della pianificazione, dovrebbe fornire alle regioni - oggi titolari delle funzioni in materia urbanistica - alcuni indirizzi innovativi ed unitari per una pianificazione regionale: ad esempio, come rendere partecipi i sistemi regionali alla costruzione dello spazio europeo, delle città capitali, della costruzione delle reti e delle città. Si tratta di «fare sistema», promuovendo politiche urbane di area vasta, per realizzare economie di scala ed una qualità migliore dei servizi, a costi competitivi, per superare le conflittualità tra i territori, in primo luogo nella politica urbanistica. Un indirizzo chiaro per andare oltre la dialettica fra una pianificazione dirigistica e la *deregulation* mascherata, definendo regole per orientare e correggere il mercato, compreso quello delle aree disponibili alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, affermando l'idea che la pubblica autorità non è il gestore autoritario, ma è il custode delle regole del gioco, degli elementi negoziabili, garante degli impegni assunti dai diversi livelli della pubblica amministrazione, compresa l'innovazione degli strumenti decisionali. Concertazione, negoziazione, pianificazione consensuale, contrattazione delle decisioni territoriali devono costituire la risposta alla crescente complessità dei sistemi territoriali, per avere una forte sinergia tra attori pubblici, differenti tra di loro e nelle diverse scale con i privati, per una comune assunzione di responsabilità. In conclusione, il testo unificato non compie la necessaria integrazione tra le funzioni proprie dello Stato per promuovere un efficace governo del territorio, in grado di dialogare con l'Europa, i suoi sistemi territoriali e il sistema delle regioni e, quindi, la sua integrazione con la legislazione urbanistica di competenza regionale. Il testo in discussione resta, sostanzialmente, una legge di modifica di alcuni punti della legislazione urbanistica vigente. Ci auguriamo che la discussione che si aprirà possa contribuire a superare questa contraddizione e che al titolo «principi in materia di governo del territorio» possano corrispondere anche i contenuti (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Antonio Barbieri. Ne ha facoltà.

ANTONIO BARBIERI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, di fronte alla grande importanza per la vita quotidiana del cittadino dei temi affrontati nella proposta di legge in discussione, non può prescindere da una disamina storica sulla evoluzione in Italia del

dualismo Stato-regioni e da una presa di coscienza circa l'attuale diffusa resistenza - se non aperta ostilità - da parte delle opposizioni (ne abbiamo avuto un esempio poc'anzi, nell'intervento del collega che mi ha preceduto) nei confronti di qualunque tipo di vera innovazione politica, talché sia cioè consapevole di una prospettiva politica non dirigista e personalistica, come purtroppo ha ampiamente dimostrato anche il caso dell'altra riforma, altrettanto epocale quanto quella dell'urbanistica, ossia quella della scuola italiana. La storia della legislazione italiana per il territorio mette in risalto il fallimento di due grosse questioni: il governo del territorio e il potere delle regioni per il suo esercizio. In questo settore non si può fare a meno di rilevare il perdurare, in Italia, di posizioni di arroccamento difensivo, aggravate dalla mancata definizione dei rapporti fra i vari livelli di potere, con particolare riferimento alla mancata attuazione, fino all'inizio degli anni Settanta, delle norme costituzionali sulla istituzione delle regioni, così come ha ricordato il collega relatore Lupi. Infatti, è soltanto a partire dal decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, che ha avuto inizio l'effettivo trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato alle regioni. Le disposizioni contenute in quel provvedimento in materia di assetto del territorio si prestavano, allora, ad una lettura generica e si ponevano come anticipatrici rispetto alla moderna nozione di governo del territorio. Tuttavia, non si può fare a meno di ricordare che le regioni sono state, a loro volta, artefici di una tendenza centralistica, che ne ha accentuato il ruolo anche sulla materia del governo del territorio, a scapito di province e comuni, tendenza poi confermata ampiamente dall'ostilità con cui è stata accolta la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, con particolare riferimento all'articolo 3. Se il primo tentativo serio di legificazione del settore urbanistico è stato rappresentato dalla cosiddetta legge Bucalossi, tutta la produzione normativa degli anni Ottanta è stata caotica e ha concorso ad approfondire la condizione di separatezza tra Stato e regioni. Nel corso della XIII legislatura sono state presentate numerose proposte di legge che si limitavano, tuttavia, a disciplinare aspetti procedurali e in generale la maggioranza di allora ha bloccato ogni più serio progetto di riforma in questo settore. La Casa delle libertà e, in particolare, Forza Italia si sono invece mostrate, sin dai primi attimi della XIV legislatura, assolutamente decise a realizzare con chiarezza di principi liberali e con forza di potere democratico questa epocale riforma. Fin dall'ottobre 2002, l'onorevole Lupi, con lui il sottoscritto e gli altri colleghi del gruppo, a nome e per incarico della direzione di Forza Italia, ha organizzato un seminario di studi svoltosi nell'ambito del nostro gruppo parlamentare a Palazzo Marini con l'ambizioso ma strenuamente realistico scopo di pervenire ad un testo di riforma legislativa concepito su una piattaforma di principi suggeriti da esimi studiosi, tra i quali in questa sede torno ancora una volta a ringraziare, fra i tanti, il professor Stella Richter. Fin dall'inizio, come modesto ex amministratore locale, sono andato alla mia memoria, alla programmazione negoziata, alla normativa europea, che di fatto ha partorito questo strumento, e al fallimento quasi totale della programmazione negoziata, che poi ha comportato, a mio avviso, l'incapacità delle regioni a spendere i soldi della capacità economica fornita dall'Unione europea. Sempre in quella estesa e dotta sede, aggiungevo che bisognava sperimentare anche nuove ipotesi e nuovi concetti che superassero quello del piano in senso statico, offrendo al cittadino e alla comunità strumenti flessibili, mentre il piano è contrario ed è l'antitesi della flessibilità. Con la programmazione negoziata effettivamente si può passare alla fase attuativa in tempi più rapidi, ma, soprattutto, essa ci porta al concetto della orizzontalità, superando quello della rete di pesantezze nel governo del territorio per puntare al concetto di risorse a parità tra i soggetti. Ciò potrà darci nuovi scenari e su questo aspetto possiamo qualificarci sperimentando nuove strade. Ivi apparve subito chiaro che era necessaria una legge di principi che, anche in vista della nuova formulazione devolutiva degli articoli 116 e 117 della Costituzione, riconoscesse nel comune il soggetto primario del governo del territorio. I diversi progetti presentati nella XIV legislatura, a partire da quello depositato immediatamente e tempestivamente il 30 maggio 2001 dall'onorevole Bossi, hanno trovato consapevolezza della necessità urgente e critica di una nuova legislazione in tutta la VIII Commissione, che ne ha iniziato l'esame grazie anche alla illuminata e sapiente guida del presidente Armani nel giugno-luglio 2003, il quale ha demandato lo studio di un testo unificato ad un comitato

ristretto, del quale ho avuto l'onore di far parte. Nel marzo 2004 il relatore, onorevole Lupi, ha presentato il testo base, che è stato ulteriormente emendato fino all'attuale testo approvato da una settimana.

Il testo unificato definito dal relatore si propone di attuare, anch'esso validamente, la riforma del Titolo V della Costituzione, come richiesto anche da deputati dell'opposizione, facendosi carico dell'annoso problema del dualismo Stato-regioni e cercando di rendere concretamente attuabili le funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali in materia di governo del territorio. Il testo unificato all'esame si pone per la fondamentale e urgente esigenza di innovare la disciplina di un settore che, al momento, risulta ancora inquadrata da una legge del 1942. Nel lunghissimo corso degli anni successivi all'entrata in vigore di tale provvedimento si erano progressivamente evidenziati ed aggravati fenomeni che imponevano il riassetto della materia urbanistica e, in modo specifico, del complessivo ambito al quale si riferisce il concetto di governo del territorio. Ad essi, poi, nel tempo sono subentrati quelli legati all'esigenza di riqualificazione e recupero del patrimonio urbanistico. Nell'attuale fase hanno finito pure per assumere un ruolo fondamentale le questioni legate al rapporto pubblico-privato, nonché i problemi connessi al riparto delle competenze. L'opportunità odierna di configurare finalmente un intervento legislativo unificatore di principi chiari in materia, pertanto, sarà felicemente produttivo di accresciuti spazi di libertà e di opportunità di sviluppo. Il legislatore ora ha il coraggio di limitarsi all'elaborazione di chiari e liberali principi generali, evitando la tentazione, sempre comoda e nascosta, di introdurre norme dirigistiche di dettaglio. L'intento del Governo, confermato dal ministro La Loggia nel corso di un'audizione in Commissione, che non può essere dimenticato particolarmente dalle forze della Casa delle libertà, è quello di procedere anche ad un'ulteriore riformulazione del Titolo V della Costituzione. Si tratta di un principio chiaramente liberale che avrebbe effetti anche sulle competenze in materia di governo del territorio nel senso di prevedere l'attribuzione alle regioni della competenza esclusiva in tale settore, conferendo alle autonomie un contenuto concreto per il tema del governo del territorio, attualmente rimesso alla legislazione concorrente. Lo sforzo comune dovrà, però, essere orientato a definire fin d'ora principi generali assolutamente certi anche per evitare che le regioni possano intervenire in una materia tanto delicata, adottando criteri e metodologie non univoci a seconda delle diverse realtà territoriali di riferimento. Si tratta, inoltre, di evitare il rischio di conflitti tra i diversi poteri dello Stato: perciò si tende a stabilire quali debbano essere i chiari principi generali, definendo una legislazione statale snella che riaffermi il principio della programmazione negoziata come principale strumento di governo del territorio e tenendo conto dei diversi strumenti di pianificazione.

La pianificazione urbanistica non potrà più ripercorrere vecchi modelli, dovendosi porre la distinzione di fondo tra atti di pianificazione di carattere strutturale e strategico riferiti alle grandi scelte di indirizzo ed atti di contenuto operativo con le scelte di merito e l'indicazione degli specifici interventi di trasformazione del territorio, cercando di elevare la qualità urbana. Vanno anche assicurati adeguati spazi alla partecipazione dei privati. La stessa evoluzione della recente dottrina in materia urbanistica evidenzia la necessità di sostituire la tradizionale esperienza della potestà normativa della pubblica amministrazione con percorsi concertati tra pubblico e privato che sfocino in contratti di diritto privato in campo urbanistico. Peraltro, il metodo ordinario della pianificazione urbanistica operativa non è più quello dell'espropriazione previo indennizzo della proprietà privata per la realizzazione di opere e per il rispetto degli standard urbanistici, ma è l'affermazione e la generalizzazione del principio della perequazione e della compensazione come possibilità di trasferimento dei diritti edificatori dei privati. È necessario, pertanto, in linea con l'evoluzione urbanistica, tener presenti ed affermare in linea generale i meccanismi di perequazione e di compensazione.

Tenendo conto del passaggio operato dal legislatore costituzionale dalla nozione di pianificazione urbanistica a quella di governo del territorio, il provvedimento non può, dunque, limitarsi alla disciplina delle procedure e dei contenuti dell'urbanistica, ma coglie tale funzione di governo del territorio nella sua trasversalità, nell'esigenza, cioè, che la pianificazione realizzi innanzitutto il

raccordo e la riconduzione a sistema delle più diverse politiche settoriali e specialistiche che incidono sul territorio. Gli interessi pubblici alla tutela del suolo, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali non sono visti come un limite esterno alla materia del governo del territorio. Questa separatezza veniva sospettata come la conseguenza del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione. In realtà, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire l'inammissibilità della lettura della netta separazione delle competenze statali e regionali. La Corte, proprio con riguardo all'ambiente, ha precisato che esso costituisce un valore costituzionalmente protetto, che può però costituire oggetto della legislazione regionale, per gli aspetti collegati funzionalmente con le materie di competenza delle regioni. In questa prospettiva, la legge nazionale ora fissa i principi che devono essere osservati dagli atti di programmazione e di pianificazione settoriale e dai programmi d'intervento specialistici, che comunque incidono sul regime dei suoli, regolandone usi e trasformazioni ammissibili. Alla luce di questa nuova azione di governo del territorio, la pianificazione territoriale ed urbanistica ha, tra i suoi obiettivi primari, quello di assicurare uno sviluppo ecocompatibile degli insediamenti, dando priorità ai processi di riqualificazione e riuso delle aree urbanizzate. È, altresì, reso necessario il potenziamento dei momenti conoscitivi e valutativi del piano, diretti a dare un'aggiornata rappresentazione ed analisi delle caratteristiche peculiari delle comunità locali e del territorio interessato, quali elementi costitutivi del piano. Nell'ambito di questi processi di elaborazione ed approvazione dei contenuti dei piani, è possibile svolgere la necessaria valutazione di compatibilità ambientale, richiesta dalla recente direttiva comunitaria 42/2001/CE. Occorre pertanto affermare, con la massima chiarezza, che le funzioni di governo del territorio competono primariamente ai comuni, fatti salvi i compiti che attengono alla cura di interessi di area vasta, espressamente e stabilmente attribuiti dalla legge regionale alla provincia o alla regione. Inoltre, il provvedimento deve stabilire competenze tassativamente riservate allo Stato, per assicurare l'esercizio unitario, con l'individuazione chiara delle funzioni, in considerazione dei rapporti con gli organismi comunitari ed internazionali, del programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture, degli interventi speciali, della normativa tecnica, del monitoraggio del territorio e dello stato della pianificazione. Su queste basilari esigenze poggia la normativa proposta, i cui principi sono dunque i seguenti: il principio di sussidiarietà, come ha ricordato l'onorevole Lupi, in virtù del quale il titolare della pianificazione urbanistica è il comune, anche con una semplificazione della procedura di approvazione del PRG; l'adozione di piani urbanistici come strumento della disciplina complessiva del territorio comunale, mentre il vecchio piano regolatore è diviso in strutturale ed operativo. Quanto agli standard, salta la normativa nazionale che definiva la quantità di standard uguali in tutta Italia. È previsto, invece, l'obbligo di garantire un livello minimo, anche con il concorso dei soggetti privati, con delega finale al Governo per definire un regime speciale per la fiscalità urbanistica e per il recupero e la riqualificazione dei centri urbani, anche con l'introduzione del procedimento di concertazione, attraverso conferenze di pianificazione preventiva, nonché attraverso l'applicazione di sistemi di perequazione urbanistica, seppure con limitato riferimento al comparto di trasformazione.

In tal modo, finalmente, si supera tutto il castello normativo che fino ad oggi ha regolato la pianificazione del territorio per più di mezzo secolo. Una vetustà dell'impianto normativo dello Stato in materia urbanistica, che era rimasto fundamentalmente modellato sui principi della vecchia legge urbanistica del 1942. Finalmente, con l'approvazione della normativa ora giunta in esame su proposta parlamentare, con il partecipe impulso del Governo e con un'approfondita partecipazione anche dell'opposizione alla redazione unificatrice in Commissione, si introduce al posto di quello strumento vetusto e delle sue dispersive ed innumerevoli novelle un unico quadro legislativo, che abbraccia le problematiche territoriali, ambientali e di difesa del suolo, ben gravido - crediamo - di produrre efficaci conseguenze politiche, di consapevolezza partecipe dei cittadini e quindi di più coraggiose e valide iniziative di mobilitazione di energie sociali ed economiche. Dunque, anche, e soprattutto, con questa legge che andiamo ad approvare, nel solco del progetto di un'Italia che cambia, di un progetto moderato migliorista, viene restituita ai cittadini italiani la

responsabilità nella libertà di sviluppare le proprie personali risorse all'interno di un territorio che si manifesta amico delle proprie e private iniziative.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALFREDO BIONDI (*ore 17,53*)

ANTONIO BARBIERI. I lacci che, finora, hanno troppo spesso mortificato e scoraggiato il cittadino, quasi spingendolo a vedere uno stringente avversario nell'istanza territoriale programmatoria, potranno e dovranno ora risolversi in gomene di aiuto ai propri percorsi produttivi, stimolo ad una mobilità economica e sociale che appare ogni giorno di più necessaria alla propulsione dello sviluppo; ultimamente, anche stimolo di quella accresciuta solidarietà sociale che - non lo si dimentichi mai - è reale e valida non quando è mortificante e deresponsabilizzante trasferimento di reddito, ma solo e soltanto in presenza del libero sviluppo dell'economia privata e del mercato. È un'ansia di libertà dell'Italia produttiva che è anche, primariamente, richiesta di semplificazione normativa e di assoluta certezza del diritto. Nulla è stato storicamente nefasto quanto un quadro istituzionale illegale, instabile, incerto, tumultuosamente provvisorio, lasciato in concreto alla mediazione occulta di corporazioni, di esperti e di consorterie che tendono a soverchiare il privato cittadino ed il suo libero impegno economico e sociale. Così, in conclusione, con quest'ultima non marginale riflessione, voglio ricordare a tutti noi che, da questa carta dei principi odierna, è pur bene che seguano *quam primum* gli altri atti legislativi che operano un'abrogazione esplicita di tutte le norme precedenti ed esistenti ed a tali principi contrarie. Si tratta di un'attenzione e di una preoccupazione tutt'altro che superflue per il legislatore odierno che vede quotidianamente, in un clima di tensione sociale esasperante, la sopraffazione giudiziaria di scuole di ermeneutica giuridica sul potere come l'unico potere normativo supremo del Parlamento.

Onorevoli colleghi, non repute eccessivo il mio accento addolorato che qui con voi si conduole del denunciato andazzo! Questa legge che andiamo ad approvare circa il territorio e l'urbanistica è nella vita quotidiana del cittadino di importanza vitale. Le case ed il terreno sono forse più vitali finanche del pane e della buona salute! Gli italiani, dunque, si attendono da essa una vera difesa, usbergo di saldo metallo contro ogni tentativo di burocrati amministrativi ed ermenuti giudiziari di attribuirsi il borioso diritto di decidere essi (al posto di noi rappresentanti del popolo sovrano), i sedicenti intellettuali illuminanti ed illuministi, quali siano le vere attese del popolo ed i veri bisogni dello stesso che, pur noi, quotidianamente incontriamo, leggendone già nello sguardo le profondità generose del cuore cristiano e la straordinaria creatività della libera mente! Onorevoli colleghi, credo che tutto il Parlamento potrà essere orgoglioso dell'importanza epocale dei principi che oggi qui, con questa legge, andiamo ad approvare a favore di un'Italia che vuole cambiare, che stiamo cambiando e che continueremo a cambiare (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza Nazionale*). Da ultimo, signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti. È iscritto a parlare l'onorevole Iannuzzi. Ne ha facoltà.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, iniziamo oggi in quest'aula la discussione su un provvedimento legislativo sicuramente rilevante...

PRESIDENTE. Onorevole Iannuzzi, conoscendo la sua facondia, che, come sa, ammiro, le vorrei ricordare che ha disposizione solo otto minuti di tempo.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, la ringrazio per la cortesia.

PRESIDENTE. Doti naturali e anche professionali...

TINO IANNUZZI. Iniziamo oggi, in quest'aula, la discussione di un provvedimento legislativo atteso da tempo, che deve disegnare la nuova cornice della legislazione dello Stato in un campo in cui le norme vigenti risalgono in larga misura ancora alla legge urbanistica fondamentale, la legge n. 1150 del 1942, con una serie di modifiche e integrazioni succedutesi senza mai un respiro generale ed organico nel tempo. Siamo perfettamente consapevoli dell'importanza di questo appuntamento legislativo. A tal fine, ricordiamo anche come il Parlamento non debba lavorare su una sorta di *tabula rasa*, visto l'importante lavoro svolto nella precedente legislatura in Commissione lavori pubblici e non approdato poi alla conclusione definitiva. Tra l'altro, il gruppo della Margherita ha presentato una proposta di legge - primo firmatario il collega Mantini -, particolarmente innovativa e attenta all'esigenza di un moderno ed equilibrato governo del territorio e a garantire processi di serio e razionale snellimento delle procedure di semplificazione amministrativa. Siamo anche consapevoli che la riforma costituzionale, nell'articolo 117, tra le materie di competenza concorrente Stato-regioni, ha sostituito la nozione tradizionale di urbanistica con quella di governo del territorio, che rappresenta una nozione più ricca e più ampia, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003. Sappiamo anche che, in questi anni, è maturato un lavoro importante e qualificato di diverse regioni italiane, da ultime in ordine temporale la Toscana e la Campania con la legge del 22 dicembre 2004. Naturalmente, occorre tener conto di questa ricca produzione legislativa delle regioni; tuttavia resta compito dello Stato fissare principi generali che siano effettivi, pieni, chiari, ricchi, capaci di indirizzare e di orientare veramente il ruolo normativo spettante alle regioni nell'esercizio della competenza concorrente. Ecco perché siamo molto attenti a confrontarci a trecentosessanta gradi, senza pregiudizi e posizioni preconcepite - come già avvenuto in Commissione - su questo terreno che investe sfide e problemi che ci stanno particolarmente a cuore e che ci vedono attenti e sensibili. Tuttavia, non possiamo non sottolineare come in questa legislatura provvedimenti e scelte del Governo e della maggioranza, con una caterva di condoni e sanatorie edilizie, paesaggistiche e ambientali, abbiano rappresentato un colpo durissimo proprio alle prospettive di governo del territorio. Ciò nonostante ci troviamo di fronte alla necessità di entrare nel merito delle questioni, sottolineando con forza che le esperienze di questi anni e di questa legislatura dovrebbero indurre il Parlamento ad introdurre un principio chiaro, forte, serio, inflessibile, per evitare il ripetersi in futuro di condoni e sanatorie con provvedimenti varati con il procedimento legislativo ordinario. Si tratta cioè di introdurre un principio legislativo dello Stato molto chiaro, che ponga l'argine e la garanzia di un procedimento aggravato e di maggioranze qualificate per provvedimenti legislativi che in futuro volessero reiterare scelte e volontà di condono. Allo stesso modo, bisognerebbe prevedere e normare un meccanismo certo, puntuale e risolutivo, al fine di consentire un'effettiva repressione dell'abusivismo edilizio. Si tratta di temi che non possono non essere toccati, considerati e disciplinati dalla legislazione dello Stato. Per quanto concerne il provvedimento in discussione, siamo di fronte ad un testo che ha seguito un iter complesso; infatti, ci sono state tre proposte di testo unificato in Commissione e mai il centrosinistra e la Margherita si sono sottratti ad un confronto a trecentosessanta gradi, attraverso la presentazione di proposte di merito, tutte qualificanti.

Tuttavia, intendiamo sottolineare come vi era e rimane una importante critica di fondo al provvedimento che investe la stessa nozione di governo del territorio recepita nel testo base oggi all'esame dell'Assemblea, nel senso che siamo di fronte ad una nozione di governo del territorio volta a dettare una mera disciplina delle attività di trasformazione del territorio e, quindi, delle procedure, delle metodologie e delle tecniche di realizzazione delle diverse ipotesi di trasformazione del territorio. Invece, riteniamo che occorra garantire il riconoscimento legislativo di una nozione del governo del territorio più ampia, completa e ricca, che si faccia carico di una funzione che lo Stato non può dismettere - in quanto pubblica per eccellenza - quale quella di perseguire nella regolazione di tale disciplina l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sviluppo economico e produttivo, degli insediamenti abitativi e residenziali, delle infrastrutture delle opere pubbliche con la tutela e la valorizzazione del territorio, inteso nei suoi valori

fondamentali ambientali, paesaggistici, culturali, sociali ed economici. Occorre che una nuova funzione di governo del territorio sia còlta e sancita nella sua ricca trasversalità, nell'esigenza di garantire il raccordo delle più diverse politiche settoriali o specialistiche. In pratica, si tratta di tradurre in legge dello Stato la capacità della funzione pubblica di governo del territorio di integrare gli obiettivi dello sviluppo economico e produttivo con le esigenze di salvaguardia e valorizzazione ambientale, contemperando e rendendo coerente l'insieme degli interessi pubblici coinvolti dai processi di trasformazione. Occorre, inoltre, anche evitare la separazione esistente fra la disciplina di trasformazione del territorio da un lato, nella ricchezza delle sue implicazioni, e tutela del suolo e dell'ambiente, dei beni culturali, dell'ecosistema, dall'altro. Insomma, occorre evitare che tali valori siano considerati limiti esterni. Invece, bisogna comprendere nella funzione del governo del territorio, sin dalla fase genetica di concepimento delle norme legislative che lo riguardano e degli atti amministrativi di attuazione di tali norme, la globalità dei valori e degli interessi pubblici, presi in considerazione quando si parla del territorio, del suo governo e delle sue trasformazioni. Il concetto del governo del territorio deve essere quindi ricompreso con tutti gli aspetti legati alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, tenuti fuori invece nel testo del provvedimento. Si tratta di una critica di fondo molto importante perché sottintende due differenti visioni culturali. Nel prosieguo del dibattito, in particolare durante la discussione delle proposte emendative, avremo modo di esaminare anche le zone d'ombra e le criticità che investono singole questioni di merito, dando comunque atto che nel corso del lavoro preparatorio sono stati fatti passi in avanti, grazie al contributo importante dei gruppi di opposizione, a cominciare dalla precisazione chiara - senza se e senza ma, così come era stato fatto inizialmente - che la funzione pubblica di governo del territorio vede innanzitutto un primo livello di decisione e competenza nel comune. Signor Presidente, nel merito restano aperte alcune questioni che per noi rappresentano altrettanti punti di debolezza e di criticità del provvedimento. Mi riferisco alla necessità di operare una distinzione più chiara e più netta di contenuti nell'ambito della pianificazione comunale tra il piano strutturale e quello operativo. Inoltre, mi riferisco anche al riconoscimento della provincia come ente competente per la pianificazione di area vasta. Infatti, l'attuale testo mortifica il ruolo delle province, violando e confliggendo con l'articolo 20 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Occorre anche affrontare il rapporto tra settore pubblico e privato con grande serenità e senza pregiudizi ideologici; tuttavia, bisogna evitare una sorta di regolamentazione che dischiuda il terreno ad un'urbanistica riservata a singoli progetti caso per caso, priva di una chiara cornice di regole che assegnino al potere pubblico la funzione di governo del territorio e al comune, in primo luogo, il compito di definire gli obiettivi e le grandi finalità. Rispetto a tali finalità ci si può e ci si deve aprire ad un confronto con il settore privato, dopo un'adeguata istruttoria e una procedura selettiva e concorrenziale aperta a tutti, motivando in punto di interesse pubblico la scelta effettuata a favore eventualmente del privato stesso.

Inoltre, restano in piedi punti d'ombra con riferimento all'articolo 6 sulle dotazioni territoriali; manca la definizione chiara di un livello di governo pubblico che fissi limiti minimi inderogabili delle dotazioni territoriali, anche alla luce di una riflessione da compiere sul rapporto tra Stato e regioni, tenendo conto che alla competenza legislativa esclusiva dello Stato spetta il compito di dettare le norme che, investendo diritti civili e sociali fondamentali, debbono assicurare prestazioni e livelli di trattamento uniformi ed omogenei in tutto il territorio nazionale. In conclusione, sottolineo come la norma sulla fiscalità urbanistica sia stata ridotta ad una mera scatola vuota, a causa dell'assenza di mezzi finanziari. Ebbene, su questi temi ci prepariamo ad affrontare il dibattito parlamentare con spirito assai costruttivo, attento e sereno, per confrontarci su tutte le questioni di merito, rilevando però le critiche di fondo - motivate anche da differenti posizioni culturali - che continuiamo ad assumere e mantenere. Lo faremo in modo estremamente attento, con il contributo delle nostre proposte emendative, come già preannunciato dal collega Mantini. Auspichiamo che il confronto in Assemblea porti a profonde e significative modificazioni del provvedimento in esame su aspetti centrali su cui allo stato attuale non possiamo non evidenziare le nostre preoccupazioni e

le nostre critiche (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.