

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

VIII Commissione - Resoconto di mercoledì 10 marzo 2004

SEDE REFERENTE

Mercoledì 10 marzo 2004. - Presidenza del presidente Pietro ARMANI.

La seduta comincia alle 14.30.

Governo del territorio.

C. 153 Bossi, C. 442 Vigni, C. 677 Martinat, C. 1065 Pecoraro Scanio, C. 3627 Mantini, C.3810 Sandri, C. 3860 Lupi.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 3 marzo 2004.

Pietro ARMANI, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta del 3 marzo 2004, ha deliberato l'adozione come testo base per il seguito dell'esame del testo unificato delle proposte di legge nn. 153, 442, 677, 1065, 3627, 3810 e 3860, predisposto dal relatore sulla base dei lavori del Comitato ristretto.

Mauro CHIANALE (DS-U) sottolinea che il lavoro svolto in sede di Comitato ristretto ha consentito di fare evolvere il testo del provvedimento verso un'impostazione più ricca di contenuti e più prossima agli obiettivi del provvedimento fissati in origine. Pur conservando, pertanto, una posizione critica rispetto al merito del provvedimento, ritiene significativo registrare questa inversione di tendenza. Rileva, tuttavia, di dovere sottoporre alla attenzione della Commissione alcune questioni che non appaiono superate dal testo unificato.

Una prima questione riguarda il fatto che il provvedimento reca, all'articolo 1, comma 2, una nozione estremamente ristretta di governo del territorio, limitata all'ambito dell'urbanistica e comunque intesa nel senso più restrittivo di regolazione delle trasformazioni urbane con l'unico obiettivo di definire le regole per la razionale edificazione. Manca, invece, ogni richiamo alla pianificazione d'area vasta e, in linea generale, si guarda alla «tutela del suolo, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali» come ad un limite alla disciplina delle trasformazioni del suolo piuttosto che una finalità essenziale per assicurare la qualità del territorio. Tenendo conto del passaggio operato dal legislatore costituzionale dalla nozione di pianificazione urbanistica a quella di governo del territorio, il provvedimento non dovrebbe dunque limitarsi alla disciplina delle procedure e dei contenuti dell'urbanistica, ma cogliere questa funzione di governo del territorio nella sua trasversalità, nella 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.

Nel testo unificato gli interessi pubblici alla tutela del suolo, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sono visti come un limite esterno alla materia del governo del territorio. Questa separatezza viene considerata come la conseguenza del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione. In realtà, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire la 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 deve fissare i principi che devono essere osservati dagli atti di programmazione e di pianificazione settoriale, dai programmi di 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 deve avere 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 necessario il potenziamento dei momenti conoscitivi e valutativi del piano diretti a dare una aggiornata rappresentazione e analisi delle caratteristiche peculiari della comunità locale e del territorio interessato, quali elementi costitutivi del piano. Nell'ambito di questi processi di elaborazione e approvazione dei contenuti dei piani sarà possibile svolgere la necessaria valutazione di compatibilità ambientale, richiesta dalla recente direttiva comunitaria 2001/42/CE. Invece, la concezione riduttiva del governo del territorio, che permane nel testo unificato, finisce per rendere più complesso e incoerente il sistema precludendo la possibilità di reali forme di semplificazione che derivano dall'approccio integrato e concertativo che va posto a base del processo di pianificazione.

La seconda questione attiene al riparto delle competenze amministrative in materia di governo del territorio. Nel testo unificato si dice di assumere il principio di sussidiarietà quale criterio di ripartizione delle attribuzioni fra diversi soggetti istituzionali. In realtà viene mantenuto un ordinamento fondato, da una parte, sul rafforzamento del ruolo statale e, dall'altra, su un sistema di pianificazione a geometria variabile di difficile comprensione, che certamente non punta più sulla omogeneità e sulla qualità della pianificazione. Inoltre, si è introdotta la previsione di un «programma di opere e interventi dichiarati di interesse nazionale» con un chiaro riferimento alla cosiddetta legge obiettivo, con la compromissione di ogni garanzia della salvaguardia degli interessi locali coinvolti dalla localizzazione delle opere. Unico elemento di riequilibrio di questa preponderante competenza statale è costituito dalla necessità di acquisire sulle opere o interventi, ovvero sul programma, l'intesa della Conferenza unificata. Per quanto riguarda la funzione di pianificazione territoriale, nel testo unificato tale funzione è considerata eventuale e la sua attribuzione ad un ente appare fondata sul principio di differenziazione. Con riferimento all'articolo 5, comma 1, non è precisato se sarà un ente territoriale ad essere preposto alla pianificazione. Inoltre, il sistema descritto all'articolo 5, commi 2 e 6 appare in palese contrasto con l'articolo 118 della Costituzione e, in generale, comporta una profonda svalutazione dello strumento pianificatorio, quale momento essenziale per il governo del territorio. Occorre pertanto affermare con 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 e 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. Occorre anche che l'attuazione degli interventi, sia in termini di localizzazione puntuale delle opere sia di realizzazione ed esecuzione delle stesse, debba vedere il pieno coinvolgimento delle realtà locali. In particolare la localizzazione delle opere deve essere operata di norma nell'ambito dei piani urbanistici, previa valutazione della compatibilità ambientale e territoriali delle stesse; la realizzazione degli interventi statali deve vedere lo sviluppo di accordi

che consentano specifiche forme di coordinamento e collaborazione tra Stato regione ed enti locali direttamente interessati.

La terza questione riguarda il rapporto tra amministrazioni che esercitano le funzioni di governo del territorio e i soggetti privati e, più in generale, l'efficacia degli atti di pianificazione. Nel testo unificato le indicazioni normative sembrano andare nella direzione di dare comunque priorità alla tutela delle posizioni giuridiche dei privati, come conferma il contenuto dell'articolo 4, comma 3. È necessario ribadire la natura pubblica della funzione di governo del territorio, volta a perseguire interessi generali e consistente in atti generali di pianificazione aventi contenuto conformativo della proprietà. Ne consegue che gli accordi con i privati devono essere promossi e sviluppati nell'ambito di una griglia di obiettivi e di finalità generali, già definiti in modo stabile dalla pianificazione strategica e strutturale. Inoltre, una legge statale che stabilisca i principi fondamentali in materia del governo del territorio deve essere occasione per fornire un chiarimento definitivo in merito alla annosa questione circa la natura non espropriativa dei vincoli generali di inedificabilità e dei limiti e condizioni all'uso e alle trasformazioni del suolo, previsti dai piani. Su questo argomento il testo unificato contiene ancora ampi margini di incertezza.

Una volta chiarita in modo univoco la funzione conformativa della funzione occorre introdurre nella nuova legge il principio secondo cui il superamento del ricorso ai vincoli espropriativi deve avvenire, nell'ambito delle previsioni di piano, non già attraverso l'utilizzo generalizzato di strumenti di negoziazione, bensì prevedendo un ampio ricorso ai meccanismi perequativi. Essi infatti non solo consentono l'equa ripartizione tra tutti i privati interessati degli oneri e dei benefici derivanti dalla trasformazioni insediative, ma consentono anche di assicurare il reperimento delle aree e delle quote edificatorie necessarie per attivare gli interventi pubblici previsti dal piano, siano essi opere pubbliche in senso stretto o interventi di edilizia pubblica convenzionata o a prezzi calmierati. Occorre anche cogliere la richiesta delle regioni di introdurre nel testo unificato i meccanismi di perequazione territoriale, di compensazione e riequilibrio a favore delle comunità locali, ovvero misure dirette ad assicurare il riequilibrio economico e sociale per gli ambiti territoriali non beneficiati, per effetto delle scelte di pianificazioni di area vasta, da opportunità di sviluppo ovvero gravate da significativi vincoli di tutela.

In conclusione, rileva il carattere disomogeneo delle previsioni contenute nel testo unificato, la carenza di una armonia normativa e si riserva di formulare ulteriori rilievi in occasione dell'esame degli emendamenti.

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore*, desidera sottolineare che la proposta presentata dall'opposizione nel corso dei lavori del Comitato ristretto ha rappresentato un utile contributo alla redazione del testo unificato.

Pietro ARMANI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.50.