

# CAMERA DEI DEPUTATI

## XIV LEGISLATURA

VIII Commissione - Resoconto di mercoledì 17 marzo 2004

### **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, C. 4707 Vendola.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato il 16 marzo 2004.

Pietro ARMANI, *presidente*, ricorda che nella seduta odierna è previsto lo svolgimento dell'ultimo ciclo di interventi di carattere generale.

Tino IANNUZZI (MARGH-U) rileva che, fin dall'inizio dell'esame del provvedimento, i deputati dei gruppi di opposizione hanno adottato un atteggiamento di massima disponibilità e collaborazione, al fine di giungere alla stesura di un testo di legge che è molto atteso da parte degli amministratori locali e degli operatori e che mira a sopperire alla ormai inadeguata e superata normativa attualmente ancora in vigore. Ribadisce la propria consapevolezza in ordine al fatto che il quadro politico generale negli ultimi tre anni è stato caratterizzato da scelte negative, quali soprattutto quelle in materia di condono, che non costituiscono l'ottimale antefatto per un provvedimento che vuole porsi come la prima riforma dopo la legge del 1942 in materia di governo del territorio. Evidenzia che le questioni poste dai deputati dell'opposizione, soprattutto in occasione dei lavori del comitato ristretto, hanno consentito di far compiere un salto di qualità al testo del provvedimento in esame.

Ribadisce quindi la necessità che sia fornita una nozione di governo del territorio in linea con il dettato costituzionale, tenendo in considerazione che esiste già una produzione normativa di livello regionale nella materia dell'urbanistica, che in molti casi ha raggiunto un livello di avanguardia. Precisa inoltre che la lettura del quadro costituzionale va posta in correlazione con la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003: ne deriva che, nel passaggio dalla nozione di urbanistica a quella di governo del territorio, le nuove competenze statali comprendono la definizione di norme di principio individuate in modo effettivo e pieno, non potendosi accettare che le funzioni dello Stato vengano svilite dalla enunciazione di principi di massima non applicabili e non vincolanti. Tali principi, inoltre, devono essere definiti nella piena consapevolezza delle loro conseguenze giuridiche e con il preciso obiettivo di fornire alle regioni indirizzi vincolanti.

In riferimento al testo unificato adottato dalla Commissione, analizza alcuni rilievi critici che costituiranno oggetto di confronto nel prosieguo dell'esame del provvedimento. In primo luogo, con riferimento all'articolo 1, rileva che la nozione di governo del territorio, quale enunciata nel testo unificato, viene mantenuta in ambiti eccessivamente ristretti e non conformi al contenuto della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, giacché essa appare più che altro finalizzata alla regolazione delle procedure in materia di attività costruttive. A suo parere la nozione di governo del territorio dovrebbe invece accogliere ulteriori valori, quale quello della tutela dell'ecosistema, finora vissuto per lo più come un limite esterno attinente ad una fase successiva, e consentire di ricondurre ad un sistema organico complessivo tutte le politiche di settore che incidono sul territorio. Un

secondo punto riguarda la individuazione dei soggetti preposti alla programmazione e alla pianificazione del territorio. Pur riconoscendo che il testo unificato ha realizzato un passo avanti rispetto alle proposte iniziali, osserva che è opportuno compiere una ulteriore evoluzione in due direzioni. Occorre innanzitutto consolidare la funzione di pianificazione in capo al comune, in quanto soggetto depositario di scelte fondamentali in questo campo e in maniera coerente all'esperienza italiana in materia di governo del territorio. Le preoccupazioni relative a situazioni speciali, quali quelle rappresentate dai piccoli comuni, possono trovare adeguata soluzione nell'esercizio associato di tale funzione. In secondo luogo, per quanto attiene il livello di pianificazione di area vasta, l'esperienza italiana consente di individuarlo presso le province, come d'altra parte suggeriscono gli orientamenti emersi nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione. Un terzo rilievo riguarda il rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati relativamente all'attività di pianificazione e programmazione urbanistica, esprimendo la preoccupazione che tale questione riceve dal testo unificato una regolamentazione frammentata. Si tratta invece di un punto essenziale, che deve essere affrontato in maniera serena, senza posizioni ideologiche e, soprattutto, in modo funzionale alla modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso la fissazione di regole certe e conoscibili. Sottolinea quindi con forza che la funzione di governo del territorio deve essere una funzione di natura pubblica e che tale principio deve trovare adeguata traduzione in norme coerenti. Spettano pertanto al comune la definizione degli obiettivi e delle finalità attraverso l'attività di pianificazione. La successiva attuazione delle scelte di piano deve prevedere il confronto con i soggetti privati in un quadro di procedure selettive e concorrenziali che consentano al soggetto pubblico di operare scelte adeguate e supportate da motivazioni congrue. Occorre scongiurare scelte urbanistiche adottate sui singoli progetti e al di fuori di un quadro unitario; ribadisce a tal fine che, per questo motivo, le norme relative a questo delicato punto dovrebbero essere contenute in un unico articolo organico. Specifica inoltre che l'attività negoziale non può coincidere con il modello compensativo e perequativo. Con riferimento al contenuto dell'articolo 6 in materia di dotazioni territoriali, precisa che è necessario che l'entità dell'offerta di servizi misurata in base a criteri prestazionali o funzionali debba essere sempre definita da soggetti pubblici, valutando se essi siano da individuare nello Stato o nelle regioni. Manifesta inoltre perplessità in ordine all'eventualità che si rinunci al coinvolgimento dello Stato in queste scelte, in considerazione dei diritti fondamentali e dei diritti sociali del cittadino che vengono in rilievo.

In conclusione, osserva che devono essere operate delle scelte di fondo sulle questioni fiscali, che colleghino il recupero del patrimonio immobiliare e la bonifica di aree urbane degradate alla adozione di precisi strumenti fiscali di tipo agevolativo. Si tratta, tra l'altro, di una tendenza che è già in atto dal 1998, ma che richiede un ulteriore sforzo di legiferazione volto alla sua stabilizzazione. Una ulteriore considerazione conclusiva riguarda la necessità che una legge in materia di governo del territorio contenga previsioni capaci di promuovere una effettiva cultura basata sulla edilizia di qualità e sulla riduzione del consumo del territorio. Un ultimo punto riguarda l'opportunità di introdurre nel testo una norma che espliciti le abrogazioni derivanti dall'entrata in vigore del provvedimento. Preannuncia infine l'intenzione di approfondire i rilievi critici testé formulati, anche durante la fase dell'esame degli emendamenti.

Pierluigi MANTINI (MARGH-U), concordando con il deputato Iannuzzi e riconoscendo che il testo unico accoglie gran parte dei rilievi formulati da diversi deputati dell'opposizione nel corso del dibattito, precisa che è da ritenere opportuna la definizione, all'articolo 1, degli interessi primari che la legge persegue. Precisa che una più dettagliata individuazione di alcune nozioni, quale ad esempio quella di sviluppo sostenibile, potrebbe meglio orientare le scelte normative delle regioni e semplificarne il lavoro.

Per quanto riguarda la pianificazione di area vasta, rileva l'opportunità di valutare l'inserimento della nozione di «piano provinciale», precisando che la modifica di tale piano su iniziativa dei comuni deve avvenire nel rispetto di un filo conduttore del piano stesso. In particolare, osserva che sarebbe opportuna una valorizzazione e un più chiaro svolgimento della articolazione tra piani

strutturali e piani operativi. Esprime la propria perplessità sulle cosiddette «aree di riserva», in considerazione della necessità che si applichi il principio di disfavore nei confronti del consumo del territorio. Osserva quindi che la tripartizione contenuta all'articolo 5, comma 4, come pure le previsioni in materia di perequazione, rischiano di innescare un meccanismo che potrebbe muoversi in una direzione contraria rispetto alle finalità del provvedimento. Rileva inoltre la necessità che nel testo sia inserito un articolo sulle abrogazioni, al fine di corredare il quadro dei principi generali con gli adeguati riferimenti normativi.

Infine, sottolinea l'importanza che sia riconosciuta la piena competenza delle regioni in materia di disciplina ed applicazione delle sanzioni amministrative in materia urbanistica. Precisa infatti che, allo stato attuale, esistono sanzioni amministrative di tipo reale o ripristinatorio, aventi spesso natura afflittiva e, pertanto, di competenza statale. Consolidando invece la competenza regionale in tale campo, si consentirebbe alle regioni di esercitare poteri a tutti gli effetti sostitutivi.

Antonio BARBIERI (FI) osserva che un'analisi dei temi affrontati nel dibattito odierno 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 nei confronti di qualunque tipo di innovazione, come nel caso della riforma della scuola. La storia della legislazione italiana 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. Rileva infatti che è soltanto a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 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. Tale situazione era agevolata da un tipo di legislazione di livello nazionale del tutto contraddittoria ed è stata confermata dalla ostilità con cui è stata accolta la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, con particolare riferimento all'articolo 3.

Osserva che, se il primo tentativo serio di legificazione nel 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. Successivamente, nel corso della XIII legislatura sono state presentate numerose proposte di legge che si limitavano a disciplinare aspetti procedurali e, in generale, la maggioranza di allora ha bloccato ogni più serio progetto di riforma in questo settore. L'attuale iniziativa legislativa, adottata da deputati della maggioranza nel corso della legislatura in corso, rappresenta invece la prima vera riforma e si contraddistingue per essere una seria proposta di iniziativa parlamentare. Il testo unificato definito dal relatore si propone oltretutto di attuare la riforma del titolo V della Costituzione, come richiesto 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 è, inoltre, pienamente conforme al principio di sussidiarietà orizzontale. Per quanto riguarda i dubbi avanzati da deputati dell'opposizione circa l'impostazione del provvedimento in chiave eccessivamente conservatrice e liberistica, ricorda infatti che, fin dal 1865, la normativa italiana ha messo in risalto il ruolo dei privati nella pianificazione urbanistica comunale. Osserva che, d'altra parte, il testo unico è suscettibile di ulteriori integrazioni e miglioramenti che potranno essere apportati nel corso dell'esame degli emendamenti, auspicando a tal fine che i deputati dell'opposizione vogliano assicurare un contributo fattivo all'esame di un provvedimento che reputa di importanza decisiva per il progresso del paese.

Pietro ARMANI, *presidente*, intervenendo per una precisazione e ringraziando il deputato Antonio Barbieri per la precisa ricostruzione storica fornita, desidera sottolineare le difficoltà e i ritardi che hanno caratterizzato la nascita del sistema regionale.

Alfredo SANDRI (DS-U), concordando con i contenuti degli interventi dei deputati Chianale, Iannuzzi e Mantini, riconosce che il testo unificato adottato dalla Commissione presenta dei miglioramenti significativi rispetto alla impostazione iniziale. Rileva tuttavia l'opportunità che, prima che abbia inizio la fase di esame degli emendamenti, abbiano luogo audizioni con rappresentanti dei diversi ministeri che interagiscono con gli enti locali, proprio in ragione del significativo ampliamento della nozione di governo del territorio che il relatore ha voluto innovativamente inserire nella sua proposta di testo unificato.

Ricorda, al riguardo, che le audizioni svolte dalla Commissione nelle precedenti fasi di esame sono sempre state proficue e hanno consentito, in molti casi, di superare questioni problematiche: la proposta di legge del deputato Lupi, infatti, non si poneva in origine come una legge di principi, ma come una modifica al quadro normativo, volta a rendere più fluido il ricorso allo strumento negoziale ed è stata migliorata soltanto dopo lo svolgimento di una approfondita attività istruttoria. Evidenziando le differenze tra le diverse proposte di testo unificato presentate dal relatore, ribadisce pertanto che l'ampliamento della nozione di governo del territorio, accolta nel testo unificato e su cui esprime la propria soddisfazione, consente di assegnare al provvedimento in esame un più marcato carattere di legge di principi generali, ma comporta la necessità di raccogliere ulteriori elementi conoscitivi, al fine di verificare il ruolo dei vari soggetti istituzionali interessati dalla materia.

Ugo PAROLO (LNFP), concordando sull'impostazione generale del testo unificato, sottolinea l'importanza che una legge di principi stabilisca in modo preciso le competenze delle istituzioni statali sul governo del territorio. In particolare, occorre salvaguardare le funzioni delle regioni in ossequio alla riforma del titolo V della Costituzione e alle sentenze della Corte costituzionale. Rileva, tuttavia, che il provvedimento in esame deve contenere previsioni il più possibile dettagliate e precise.

Osserva che il lavoro svolto nel corso della legislatura precedente, con particolare riferimento alla proposta di riforma firmata dall'attuale Ministro per le riforme istituzionali, è da considerarsi utile, anche se le riforme che nel frattempo si sono attuate hanno comportato un superamento di quel lavoro. Rileva che la fase emendativa consentirà di approfondire e dare rilievo primario alle questioni relative ai rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, formulando inoltre alcune osservazioni sulla questione specifica della rendita fondiaria e precisando che una legge per il governo del territorio deve tenere conto di questo determinante fattore di condizionamento per le amministrazioni pubbliche. Si tratta di un problema tipicamente italiano, ma presente in tutti gli Stati europei, risalente al XIX secolo e accentuatosi nel secondo dopoguerra. A tale proposito, rileva che in Italia la spinta economica rappresentata dalla rendita fondiaria ha generato una situazione di squilibrio tra lo sfruttamento del territorio ed il relativo livello di antropizzazione. Su questo versante la forbice continua a divaricarsi e non si può non osservare che si tratta di una questione di tipo culturale, oltre che economico. Ricordando i tentativi fatti nel corso degli anni settanta per risolvere tale problema, osserva che è necessario diffondere la consapevolezza che il territorio è un bene non ripetibile e che le sue trasformazioni sono in genere irreversibili. Un ulteriore aspetto da considerare è quello relativo alla fiscalità. Rileva infatti che, allo stato attuale, gli oneri di urbanizzazione costituiscono per gli enti locali strumenti di autofinanziamento volti a coprire spesso le spese correnti, con conseguente promozione del processo di crescita urbanistica. Si tratta di una situazione determinata da una errata impostazione dei poteri centrali, che ha, alla lunga, determinato un drenaggio delle risorse locali ed una diffusa deresponsabilizzazione degli amministratori locali. Ritene che attuare adesso il federalismo nel campo del governo del territorio costituisca un paradosso, giacché non è possibile che si acconsenta

allo spreco di territorio per venire incontro alle pressioni esercitate dai cittadini, talvolta con l'avallo degli amministratori locali. Sollecita, a tal riguardo, una più stretta collaborazione tra il mondo accademico e le istituzioni per risolvere tali questioni. Circa le misure infrastrutturali, rileva infine la necessità che il provvedimento chiami in causa il livello statale.

In conclusione, tenendo conto della rilevanza delle questioni emerse nel dibattito odierno, propone una possibile proroga del termine per la presentazione di emendamenti, al fine di consentire una riflessione più approfondita sul provvedimento in esame.

Il sottosegretario di Stato Ugo MARTINAT si riserva di svolgere in altra seduta un intervento di carattere generale.

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore*, nel riservarsi di approfondire nel prosieguo del dibattito alcune delle osservazioni svolte nella seduta odierna, ritiene di non poter accogliere le ulteriori richieste formulate dal deputato Sandri nel senso di procedere ad un nuovo ciclo di audizioni. Tuttavia, al fine di venire incontro alle esigenze manifestate ed accogliendo l'ipotesi prospettata dal deputato Parolo, ritiene che si possa posticipare al 29 marzo 2004 il termine per la presentazione di emendamenti, già fissato per il prossimo 23 marzo, svolgendo nella prossima settimana un'ulteriore seduta da dedicare ad interventi di carattere generale. Giudica peraltro che, piuttosto che svolgere nuove procedure istruttorie, sia più costruttivo concentrare l'attenzione della Commissione sulla fase dell'esame degli emendamenti, nella cui sede il Ministero competente potrà certamente rappresentare tutte le esigenze che stanno alla base delle diverse iniziative in materia di governo del territorio poste in essere dai vari dicasteri. Preannuncia infine che il suo gruppo chiederà formalmente l'iscrizione di questo provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea del prossimo maggio 2004.

Alfredo SANDRI (DS-U), nel rilevare come la posizione del relatore sembri animata da problemi di tempo, piuttosto che di contenuto, ritiene che, prima di procedere alla presentazione di emendamenti, sia pregiudiziale l'acquisizione degli orientamenti dei diversi Ministeri competenti su una materia così complessa e articolata come quella del governo del territorio.

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore*, ritiene che il rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, incaricato di seguire il provvedimento in titolo, rappresenti in questa sede l'intero Governo; per tali motivi, reputa che non vi siano le condizioni per accogliere le richieste del deputato Sandri.

Fabrizio VIGNI (DS-U) chiede che le decisioni sull'eventuale rimodulazione dei termini di esame del provvedimento possano essere assunte nell'ambito dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Nerio NESI, *presidente*, ritiene che, se non vi sono obiezioni, la richiesta del deputato Vigni possa essere accolta, restando inteso che l'odierna riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, sia rinviata alla giornata di domani, essendo preferibile che, a tale riunione, intervenga personalmente il presidente Armani, che si è dovuto da poco assentare dalla Commissione, a causa di improrogabili impegni di carattere istituzionale.

Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Nerio NESI, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

*Omissis*

**La seduta termina alle 16.15.**