

# CAMERA DEI DEPUTATI

## XIV LEGISLATURA

*Resoconto della VIII Commissione permanente  
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)*

**VIII Commissione - Resoconto di martedì 24 giugno 2003**

### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Martedì 24 giugno 2003. - Presidenza del presidente Pietro ARMANI.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Sul calendario dei lavori.**

*Omissis*

### SEDE REFERENTE

*Martedì 24 giugno 2003. - Presidenza del presidente Pietro ARMANI. - Interviene il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Ugo Martinat.*

**La seduta comincia alle 13.45.**

**Governo del territorio.**

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

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 18 giugno 2003.

Pietro ARMANI, *presidente*, ricorda che la Commissione, nella seduta del 18 giugno 2003, ha iniziato l'esame delle proposte di legge in titolo, che si pongono l'obiettivo di dettare principi generali per la disciplina complessiva della materia del governo del territorio, con particolare riferimento al settore urbanistico. Ricorda in particolare che, nella precedente seduta, il relatore ha svolto una relazione introduttiva e che, in seguito, si è convenuto sull'opportunità di dedicare ulteriori sedute allo svolgimento di interventi di carattere generale.

Tino IANNUZZI (MARGH-U) svolge considerazioni di carattere generale sulle proposte di legge in titolo, che affrontano un tema di assoluta rilevanza e centralità, rilevando, preliminarmente, come si ponga la necessità di una riscrittura della legislazione in materia urbanistica in linea con il mutato quadro costituzionale ed il nuovo assetto dei rapporti complessivi tra Stato e regioni, e che tenga conto, altresì, delle richieste avanzate negli ultimi anni circa un maggior riconoscimento del ruolo dei comuni in questo campo. Nel manifestare la disponibilità del gruppo della Margherita ad affrontare con spirito costruttivo un proficuo e sereno confronto sulla materia, ritiene tuttavia indispensabile che il Governo e la maggioranza forniscano un preliminare chiarimento di fondo. Rileva infatti come l'attuale articolo 117 della Costituzione sancisca chiaramente che il governo del territorio è materia di legislazione concorrente, rimettendo allo Stato l'elaborazione dei soli principi fondamentali ed attribuendo la legislazione di dettaglio alla potestà delle singole regioni. Tuttavia, rispetto all'attuale quadro di riferimento costituzionale, il ministro La Loggia, nel corso di un'audizione in Commissione, ha fatto riferimento ad uno schema di disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione, del quale sarebbe pronta una prima bozza, che indica che la materia del governo del territorio rientrerebbe tra le materie riservate alla competenza esclusiva delle regioni. Ribadisce quindi le perplessità già espresse al ministro La Loggia su una scelta che avrebbe come conseguenza l'esclusione della potestà attribuita allo Stato di dettare i principi generali, sottolineando come una riscrittura della legislazione in materia urbanistica possa avere un fondamento soltanto nel caso in cui non si sottragga ogni spazio alle competenze statali in tale settore, tanto più che i processi di gestione, l'uso e la disciplina delle trasformazioni più rilevanti del territorio sono strettamente connessi ai processi di valorizzazione e tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Nel ripercorrere le tappe della vigente normativa in materia urbanistica, la cui disciplina più organica risale al 1942, ribadisce la necessità di rimettere allo Stato l'elaborazione di una cornice legislativa uniforme per tutto il territorio nazionale, che salvi tuttavia le diverse esperienze legislative delle regioni e tenga conto delle diverse realtà territoriali. In quest'ottica, occorre stabilire quali debbano essere i principi generali, definendo una legislazione statale snella che riaffermi il principio della programmazione come principale strumento di governo del territorio e tenendo conto dei diversi strumenti di pianificazione. In sostanza, la pianificazione urbanistica non può ripercorrere vecchi modelli, dovendosi porre la distinzione di fondo tra atti di pianificazione, di carattere strutturale e strategico, riferiti alle grandi scelte di indirizzo, e 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 delle 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, tenere presenti ed affermare in linea generale i meccanismi di perequazione e compensazione. Alle regioni, quindi, deve competere la legislazione di dettaglio e di sviluppo dei principi statali, distinguendo, per esempio, gli interventi esenti da titoli autorizzativi, da quelli soggetti a titolo autorizzativo, mentre allo Stato spetta la definizione delle diverse sanzioni penali ed amministrative in ordine alle irregolarità e inadempienze delle attività di trasformazione del territorio.

In conclusione, auspica un proficuo confronto sulla materia, ribadendo la necessità di un chiarimento da parte del Governo e dalla maggioranza circa l'ulteriore riformulazione del Titolo V della Costituzione. Ritiene irrinunciabile la competenza legislativa dello Stato a livello di grandi principi e di scelte di fondo, attesa la rilevanza del governo del territorio per l'intera comunità

nazionale e la connessione ineliminabile tra il governo del territorio e la tutela dell'ambiente, della natura e dell'ecosistema.

Pietro ARMANI, *presidente*, prende atto dell'articolato intervento svolto dal deputato Iannuzzi, che rappresenta a suo giudizio un apprezzabile punto di equilibrio in materia di governo del territorio. Ritiene infatti che in tale materia possa essere mantenuta una competenza concorrente tra i principi generali che spettano allo Stato e le specifiche attribuzioni delle regioni.

Nerio NESI (Misto-Com.it) ripercorre le tappe che in passato hanno condotto alla disciplina della materia urbanistica, rilevando come il governo del territorio abbia rappresentato per il centrosinistra una questione spinosa e contrastata. Nel constatare, quindi, come non si sia riusciti ad andare oltre generiche enunciazioni, ritiene che il problema fondamentale da risolvere sia quello di definire quale debba essere la potestà dello Stato in materia. La vecchia legge del 1942 partiva dal presupposto della priorità del bene pubblico generale rispetto alla proprietà: il problema da risolvere resta sempre quello di stabilire se l'interesse pubblico possa, o debba, prevalere sull'interesse privato dei cittadini. A tale proposito, ritiene che possa essere individuata una prerogativa di coordinamento generale in capo allo Stato. Non possono essere ignorate le diverse realtà regionali, come non può essere ignorato l'interesse privato: spetta al legislatore stabilire un temperamento degli interessi. In conclusione, ribadisce la rilevanza della materia oggetto delle proposte di legge in esame, riservandosi di intervenire più approfonditamente nel prosieguo del dibattito.

Alfredo SANDRI (DS-U) rileva come le proposte di legge in esame prospettino due diversi orientamenti in materia di governo del territorio. Il primo tende ad assumere l'idea del decentramento, riservando sostanzialmente allo Stato la competenza in talune materie, come le grandi infrastrutture, la tutela del patrimonio artistico, la tutela dell'ambiente e la difesa del suolo, e delegando al sistema delle autonomie locali l'individuazione di un percorso di legislazione in materia di governo del territorio. Tale impostazione, di fatto, non modificherebbe il sistema attuale, mantenendo anzi taluni poteri allo Stato senza prevedere forme di integrazione nel governo complessivo del territorio. Il secondo orientamento, che si ricollega a proposte di legge presentate nella precedente legislatura e che informa una proposta di legge da lui presentata in materia, tende invece a considerare il governo del territorio in senso unitario, cercando di individuare, nell'ambito di principi generali, le soluzioni più efficaci nell'interesse degli enti territoriali. In conclusione, ritiene che soluzioni innovative in materia di governo del territorio possano essere individuate solo nell'ambito di un quadro unitario di riferimento, evitando impostazioni volte a delineare percorsi separati.

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore*, si riserva di formulare osservazioni conclusive al termine dell'esame preliminare. Si limita per il momento ad osservare che il Titolo V della Costituzione ha già compiuto alcuni passi nel riparto delle competenze in materia di governo del territorio. Il problema fondamentale da risolvere, a suo giudizio, non attiene tanto alla titolarità della potestà esclusiva, quanto alla univoca definizione di cosa si intenda per governo del territorio, atteso che lo stesso Titolo V non fornisce in tal senso utili elementi di chiarezza. In quest'ottica riterrebbe quindi opportuno definire un intervento legislativo limitato all'elaborazione di principi generali.

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

**La seduta termina alle 14.25.**

