

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

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

VIII Commissione - Resoconto di martedì 28 settembre 2004

SEDE REFERENTE

La seduta comincia alle 14.30.

Governo del territorio.

Testo unificato 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 22 settembre 2004.

Francesco STRADELLA, *presidente*, avverte che la Commissione procederà all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 4 del testo unificato delle proposte di legge in titolo (*vedi allegato 5*).

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore*, esprime parere favorevole sugli emendamenti Parolo 4.9, Mantini 4.25, Iannuzzi 4.29, Mantini 4.26, Parolo 4.10 e Verro 4.5. In riferimento all'emendamento Raffaella Mariani 4.12, esprime parere favorevole, a condizione che il suo contenuto sia collocato alla fine del comma 4, anziché come comma aggiuntivo dopo il comma 3. Esprime invece parere contrario sugli emendamenti Nesi 4.1, Sandri 4.21, Iannuzzi 4.30, Sandri 4.22, Iannuzzi 4.31, sugli identici emendamenti Nesi 4.3, Lion 4.8, Chianale 4.16 e Iannuzzi 4.32, nonché sugli emendamenti Sandri 4.23, Chianale 4.20, 4.15 e 4.17, Mantini 4.27 e 4.28, Raffaella Mariani 4.14 e 4.13, Sandri 4.24, Iannuzzi 4.33, Chianale 4.19 e 4.18. Invita altresì al ritiro dell'emendamento Antonio Barbieri 4.2 e degli emendamenti Verro 4.4, 4.6 e 4.7. Invita infine i presentatori a ritirare l'emendamento Parolo 4.11, del quale rileva peraltro di condividere il merito, al fine di consentire una attenta verifica tecnica in vista dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

Il Viceministro Ugo MARTINAT esprime parere conforme a quello del relatore.

Alfredo SANDRI (DS-U), in relazione all'emendamento Nesi 4.1 e, più in generale, agli emendamenti presentati all'articolo 4, precisa che tale articolo è mirato ad individuare alcuni principi volti a regolare i rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati nella materia del governo del territorio. Osserva, al riguardo, che per i gruppi di opposizione sarebbe necessario che l'articolo 4 menzionasse, oltre al principio di sussidiarietà, di autonomia e di tutela dell'affidamento, anche il principio di sostenibilità. Intervenendo sul complesso degli emendamenti presentati all'articolo 4, e

in particolare ai commi 1 e 3, fa presente che tali disposizioni, nella formulazione del testo unificato presentato dal relatore, sono da ritenere limitative rispetto ai principi ai quali dovrebbero attenersi le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti. Sottolinea pertanto la necessità che in tali commi sia fatto un richiamo esplicito alle comunità locali, attualmente del tutto trascurate dal testo.

La Commissione respinge quindi l'emendamento Nesi 4.1.

Mauro CHIANALE (DS-U) raccomanda l'approvazione dell'emendamento Sandri 4.21, sottolineando che la funzione di governo del territorio non può che competere ai comuni e che tale principio deve essere fissato proprio dall'articolo 4, del quale i successivi articoli rappresentano una logica conseguenza attuativa. Ricordando che anche l'ANCI ha considerato l'attuale formulazione come una regressione rispetto alla legislazione vigente, ritiene indispensabile che la questione sia posta in modo chiaro e deciso.

Tino IANNUZZI (MARGH-U), condividendo le considerazioni svolte dai deputati Sandri e Chianale, ribadisce che la funzione di governo del territorio spetta ai comuni, anche alla luce delle norme amministrative attualmente in vigore. In relazione all'emendamento Sandri 4.21, ritiene che tale proposta emendativa vada nella direzione di un chiarimento reso necessario dalla successiva disposizione contenuta al comma 1 dell'articolo 5, in cui non viene dato conto di tale fondamentale competenza dei comuni.

Nerio NESI (Misto-Com.it), in merito all'emendamento Sandri 4.21 di cui auspica l'approvazione, ricorda che tale emendamento cerca di fare chiarezza rispetto ad una certa confusione che caratterizza l'impostazione dell'articolo 4, riportando l'interesse generale al centro del dibattito sul provvedimento in titolo.

Maurizio Enzo LUPI (FI), in riferimento alle riflessioni finora svolte da alcuni deputati della Commissione, sottolinea che l'articolo 4 del testo unificato non attiene al tema della attribuzione delle competenze in materia di governo del territorio, che è sicuramente questione da affrontare con attenzione. La disposizione mira, invece, a sviluppare alcuni principi per la ripartizione delle funzioni e per l'impostazione dei rapporti di collaborazione fra i soggetti titolari delle varie potestà, laddove l'articolo 5 chiarisce i compiti relativi ai comuni. A tale riguardo, precisa che le disposizioni di cui all'articolo 5 potranno essere suscettibili di miglioramenti, eventualmente anche nel senso di un'apertura verso la proposta di modifica contenuta nell'emendamento Iannuzzi 5.53.

La Commissione respinge quindi l'emendamento Sandri 4.21.

Ugo PAROLO (LNFP), nel preannunciare l'accoglimento della richiesta di ritiro del proprio emendamento 4.11, formulata dal relatore, dichiara di condividere le considerazioni dello stesso relatore circa la necessità di approfondire la portata di tale disposizione, in vista del dibattito in Assemblea, anche alla luce della opportunità di non estendere il dibattito odierno a questioni ulteriori rispetto alla questione dei principi. Raccomanda quindi l'approvazione del proprio emendamento 4.9.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento Parolo 4.9 e respinge l'emendamento Iannuzzi 4.30.

Antonio BARBIERI (FI) ritira il suo emendamento 4.2.

La Commissione respinge l'emendamento Sandri 4.22.

Antonio Giuseppe Maria VERRO (FI) ritira il suo emendamento 4.4.

Tino IANNUZZI (MARGH-U), intervenendo sull'emendamento Mantini 4.25 del quale auspica l'approvazione, sottolinea l'importanza che l'attività di definizione delle linee guida in materia di programmazione del governo del territorio si realizzi attraverso una stabile attività di concertazione e di dialogo positivo fra i diversi soggetti coinvolti su territorio.

La Commissione, con distinte votazioni, approva l'emendamento Mantini 4.25 e respinge l'emendamento Iannuzzi 4.31.

Tino IANNUZZI (MARGH-U) raccomanda l'approvazione del proprio emendamento 4.29, segnalando l'importanza della semplificazione delle procedure e della riduzione dei tempi.

La Commissione approva, con distinte votazioni, gli emendamenti Iannuzzi 4.29, Mantini 4.26 e Parolo 4.10.

Alfredo SANDRI (DS-U), intervenendo sugli identici emendamenti Nesi 4.3, Lion 4.8 Chianale 4.16 e Iannuzzi 4.32, sottolinea che tali proposte di modifica intendono chiarire un punto ambiguo, messo in evidenza anche dai rappresentanti delle regioni, relativo al rapporto tra pubblico e privato. In particolare, l'ambiguità consiste nel fatto che il concetto di interesse di parte viene introdotto, attraverso il testo unificato del relatore, nel procedimento amministrativo in modo surrettizio in occasione della adozione di atti negoziali, non risultando altresì chiarito se i «soggetti interessati» siano equiparati in tutto e per tutto ai soggetti istituzionali che partecipano al procedimento. Osserva pertanto che il comma 3 dell'articolo 4 andrebbe riscritto, nel senso di chiarire il ruolo dei soggetti privati come suggerito dalle regioni, oltre che dai gruppi di opposizione. Rileva in proposito come l'emendamento Chianale 4.20 proponga, più opportunamente, forme di coordinamento tra soggetti istituzionali e privati: con ciò si eliminerebbe il dubbio che i soggetti privati siano strutturalmente parte integrante del procedimento di formazione degli atti amministrativi, su un piano di parità con i soggetti istituzionali.

Mauro CHIANALE (DS-U) intende ribadire che gli emendamenti all'articolo 4, presentati dai gruppi di opposizione, sono finalizzati a fare chiarezza soprattutto sul punto della partecipazione dei privati al procedimento: l'espressione di un parere contrario su tutti gli emendamenti dell'opposizione volti a chiarire alcuni di tali punti conferma, pertanto, la mancanza di volontà del relatore nell'adottare chiare soluzioni al riguardo.

Nerio NESI (Misto-Com.it), raccomandando l'approvazione del proprio emendamento 4.3, sottolinea che l'inserimento del soggetto privato nella procedura di formazione dell'atto amministrativo, allo stesso livello dei soggetti istituzionali, rappresenta il sovvertimento di un principio generale che sta alla base dello Stato, comportando la conseguente necessità di concordare di volta in volta con la controparte privata la formazione di qualunque atto amministrativo.

Tino IANNUZZI (MARGH-U), intervenendo sugli emendamenti soppressivi riferiti al comma 3 dell'articolo 4, sottolinea che le obiezioni mosse alla attuale formulazione del testo non sono legate al meccanismo della forma negoziale, ma alla sua previsione in relazione alla fase di formazione e definizione degli atti, con il conseguente rischio che il compito primario dell'amministrazione, consistente nel porre in essere delle procedure finalizzate alla formazione di un atto, sia eluso e sostituito da un intervento di carattere negoziale al di fuori di un contesto correttamente concorrenziale.

Maurizio Enzo LUPI (FI), intervenendo in relazione alle considerazioni svolte da diversi deputati dei gruppi di opposizione, fa presente che il comma 3 dell'articolo 4 richiama un principio già attuato in molte legge regionali e, con particolare riferimento all'intervento del deputato Nesi, ricorda che l'atto negoziale è alla base di alcune leggi in materia di urbanistica, proposte anche da Ministri dei governi succedutisi nella passata legislatura, che hanno introdotto per la prima volta il rapporto tra pubblico e privato. Osserva quindi che la fase negoziale non attiene al momento di definizione degli indirizzi, bensì alla fase di attuazione dei piani regolatori. Ritiene pertanto improprio impostare il dibattito su tale questione in termini ideologici, dal momento che si tratta in realtà di aspetti ampiamente condivisi: proprio l'interazione tra soggetti istituzionali e soggetti privati rappresenta, per la maggioranza parlamentare, uno dei punti fondamentali del provvedimento.

Ugo PAROLO (LNFP), intervenendo sugli emendamenti soppressivi riferiti al comma 3 dell'articolo 4, ritiene necessario, anche a nome del suo gruppo, effettuare un opportuno chiarimento sui limiti e sulle finalità della disposizione, che non giudica particolarmente «eversiva». Rileva infatti che il diritto di partecipazione dei cittadini ai procedimenti di formazione degli atti amministrativi è già riconosciuto dalla legge e, pertanto, non costituisce un fatto scandaloso che tale principio venga richiamato dal comma 3 dell'articolo 4. Il comma 3 persegue l'obiettivo della semplificazione in materia urbanistica e del coinvolgimento del privato nel procedimento amministrativo, mentre non impone alla pubblica amministrazione l'obbligo di concordare con i privati in via preliminare gli aspetti di principio.

Ritiene quindi che si debba, di norma, procedere verso la formazione di un atto concordato tra pubblico e privato ogni volta che ciò sia possibile, manifestando dunque la propria contrarietà alla soppressione del comma 3 dell'articolo 4, considerato che eventuali aspetti di incertezza vengono comunque chiariti nelle disposizioni che seguono il medesimo articolo 4.

Nerio NESI (Misto-Com.it), intervenendo per una precisazione a seguito delle considerazioni svolte dal relatore, ritiene che le leggi approvate nella scorsa legislatura, richiamate dallo stesso relatore, contemplino in realtà momenti di partecipazione del privato collocati nelle fasi preliminari del procedimento. Nel testo proposto dalla maggioranza, invece, il punto qualificante del procedimento amministrativo, rappresentato dall'atto finale, sembrerebbe spettare al privato: ritiene al contrario che l'adozione dell'atto finale debba sicuramente essere riservata alla pubblica amministrazione, pur nel rispetto del pieno coinvolgimento delle parti private interessate.

Fabrizio VIGNI (DS-U), sottolineando l'interessante dibattito finora svolto, giudica essenziale che sia preliminarmente chiarito il modello delineato dal comma 3 dell'articolo 4, per comprendere se la maggioranza concordi o meno con l'opposizione circa la necessità di prevedere il coinvolgimento dei privati rispetto alla sola fase attuativa dei programmi, che devono comunque essere fissati soltanto dai soggetti istituzionali. Fa quindi presente che, nel caso in cui le rispettive visioni coincidano, risulta allora evidente la necessità di riscrivere il contenuto del comma 3 dell'articolo 4, al fine di chiarire che le funzioni amministrative ivi disciplinate non sono le attività di pianificazione, ma soltanto quelle di attuazione.

Michele VIANELLO (DS-U) ribadisce la necessità di chiarire le innegabili ambiguità contenute nel comma 3 dell'articolo 4, poiché in base alla formulazione attuale si desume che il soggetto privato partecipa alla adozione dell'atto amministrativo con gli stessi diritti e su un piano di parità con il soggetto istituzionale.

La Commissione respinge quindi gli identici emendamenti Nesi 4.3, Lion 4.8, Chianale 4.16, Iannuzzi 4.32.

Francesco STRADELLA, *presidente*, essendo imminente la ripresa delle votazioni in Assemblea, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.25.