



**AUDIZIONE DI CONFINDUSTRIA
PRESSO LA COMMISSIONE “AMBIENTE”
DELLA CAMERA**

“PRINCIPI FONDAMENTALI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO”

Roma, 4 febbraio 2009

- Il **governo del territorio**, previsto tra le competenze concorrenti all’art.117 della Costituzione, rappresenta per Confindustria un vero **punto di snodo** per promuovere il rilancio del Paese, poiché su di esso convergono la disciplina delle attività pubbliche e private che interagiscono con i fenomeni fisici dello sviluppo economico del territorio, nonché la salvaguardia delle caratteristiche e delle risorse locali, nell’ottica di uno sviluppo sostenibile.
- È fondamentale, pertanto, comprendere che il territorio è caratterizzato da profonde **diversità** – fisiche, economiche, morfologiche e demografiche – che possono essere occasioni per una valorizzazione di ciascuna area e per il potenziamento delle risorse che vi sono localizzate. Al contempo, bisogna considerare il paese nel suo insieme, ossia, nella sua **unitarietà**. Ciò appare ancor più evidente se si affronta il contesto territoriale dal lato della mobilità e dell’accessibilità – esterna ed interna – nonché della necessità di garantire a cittadini ed imprese, nazionali ed estere, l’opportunità di insediarsi e operare in una qualsiasi area.

- Confindustria ritiene, infatti, che il governo del territorio debba superare la vecchia accezione tipica delle leggi urbanistiche che si sono susseguite nel tempo, promuovendo una **pianificazione e programmazione del territorio flessibile** e, al contempo, **lungimirante**, cui devono partecipare, insieme alle Istituzioni competenti, cittadini ed imprese.
 - Per tali ragioni, è auspicabile che il dibattito parlamentare sui diversi disegni di legge (A.C.329, A.C. 438, A.C. 1794) pervenga all'adozione di una **Legge Quadro**, che contenga principi fondamentali e linee guida per garantire un efficace coordinamento tra i diversi attori istituzionali.
 - Una collaborazione proficua tra Stato ed Enti Locali si fonda, in via prioritaria, **sull'individuazione delle competenze e delle attribuzioni**, che renda efficace la politica di governo, mediante una definizione precisa dei livelli di responsabilità – sia legislativa che regolamentare e amministrativa – e l'individuazione di strumenti di attuazione omogenei.
 - L'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe, pertanto, consentire allo **Stato** di mantenere le competenze su materie e interventi che afferiscono **all'interesse generale della collettività**, nonché alla competitività economica del paese su scala internazionale. Nella diretta competenza statale dovrebbe, quindi, essere previsto uno specifico livello di governo del territorio, in particolare quello necessario alla creazione di un sistema nazionale di **grandi reti** e di **grandi nodi di scambio infrastrutturali**.
-

- In tale ambito specifico, va certamente riconosciuto alle Regioni e agli Enti Locali un coinvolgimento basato sulla collaborazione e sulla cooperazione dei livelli di governo, mentre allo stesso tempo dovrà, pertanto, essere attribuito loro un ruolo ben definito di attuazione legislativa, regolamentare e amministrativa coerente con la complessità e la ricchezza del patrimonio paesaggistico e urbano, artistico e ambientale del Paese, creando quelle condizioni necessarie a **rafforzare la capacità di governo del territorio delle amministrazioni decentralizzate**, senza scadere nella tutela di meri interessi localistici e nel pieno rispetto delle linee guida e dei principi di pianificazione e programmazione individuati dallo Stato.
 - La razionalizzazione della filiera istituzionale e degli strumenti di governo del territorio è un'ulteriore occasione per semplificare, **ridurre i costi e introdurre innovazioni nella gestione dello stesso**. La definizione degli strumenti attuativi, inoltre, dovrebbe essere volta a garantire uniformità tipologica e procedurale, al fine di evitare disparità di trattamento nell'ambito del territorio nazionale e regionale, che limitano fortemente le possibilità delle imprese di operare in più contesti contemporaneamente.
 - **Il territorio**, infatti, rappresenta in primo luogo **un'opportunità**, per cittadini ed imprese; occorre, quindi, comprenderne il valore e l'essenzialità, intenderlo anche come **infrastruttura di base del sistema socioeconomico**, in quanto su di esso sono realizzate le opere infrastrutturali, urbanistiche ed edilizie, nonché gli insediamenti produttivi e, pertanto, va interpretato come elemento determinante per la definizione di qualsivoglia politica industriale, orientata a realizzare il progresso e lo sviluppo del paese.
-

- La forza del governo del territorio sta, quindi e soprattutto, nel promuovere un raccordo tra le aree territoriali in **una logica di integrazione e di continuità**. Parole chiave che possono essere tradotte nell'interconnessione, sia essa fisica che "immateriale", tra luoghi all'interno di una medesima area, ma anche tra territori limitrofi o distanti.
 - La gestione dei diversi contesti con un approccio "reticolare", richiede l'assunzione di scelte equilibrate, al fine di ben governare territori estremamente variegati e attrarre proficuamente nuovi investimenti e attività, rafforzando quelle già esistenti.
 - Per quanto riguarda il **rapporto tra impresa e territorio**, Confindustria ritiene essenziale promuovere politiche volte a superare il presunto contrasto tra di essi, che non raramente ha condotto a una marginalizzazione delle attività economiche, determinando forti difficoltà di integrazione e di interconnessione con le funzioni dei centri urbani di riferimento, ma anche con le "reti di accesso" (fisico e immateriale) al territorio, su scala locale, nazionale e internazionale.
 - Si evidenzia, inoltre, l'opportunità che una pianificazione del territorio preveda, a fianco delle aree urbane e destinate all'agricoltura, un coerente inserimento di aree per la **localizzazione degli insediamenti produttivi e delle attività di scambio logistico** e che, pertanto, liberando il rapporto tra territorio e industria da preconcetti e da timori, spesso strumentali e non sempre correttamente motivati, relativi ai rischi di impatto ambientale.
-

- Una gestione efficace della criticità del rapporto tra integrazione economico-sociale e tutela dell'ambiente può, inoltre, trovare soluzione anche attraverso forme di negoziato tra i diversi attori del territorio, **promuovendo azioni di confronto e di partecipazione** improntate alla massima trasparenza e pubblicità; così facendo, infatti, sarà possibile tutelare interessi generali e prioritari, piuttosto che perseguire quelli particolari.
 - **La partecipazione dei privati**, peraltro, è fondamentale, anche in termini di **contributo finanziario**, poiché il loro ruolo, anche in considerazione della scarsità di risorse pubbliche e del complesso scenario economico internazionale, appare quanto più determinante per creare condizioni necessarie per sviluppare, migliorare, arricchire e rendere maggiormente appetibile un territorio.
 - Una **pianificazione moderna** deve essere, inoltre, sostenuta da un quadro normativo e procedurale adeguato. Al riguardo, Confindustria evidenzia l'esigenza di "modernizzare" i piani territoriali, superando l'impostazione, che vede spesso tali strumenti come meri "contenitori", nei quali sono inclusi azioni e interventi che difficilmente riescono ad essere riconducibili ad una programmazione equilibrata ed integrata, e promuovere piuttosto un'azione di co-pianificazione, finalizzata ad più realistico e concreto pragmatismo "sostenibile".
 - È, in conclusione, auspicabile che la nuova disciplina del governo del territorio, sia in grado nel contempo di adeguarsi alle esigenze e alle richieste attuali della collettività, rimuovendo le criticità emerse a seguito della riforma in senso federalista contenuta nel
-

Titolo V della Costituzione, e di individuare nuove strumenti di programmazione flessibili in grado di adeguarsi alle sfide del futuro.

- **In sintesi**, i principali temi in materia di governo del territorio sui quali si è concentrata l'attenzione di Confindustria riguardano:
 1. precisa indicazione dei livelli di competenza istituzionale, comprensiva di un ruolo specificamente attribuito allo Stato per quanto concerne aspetti afferenti l'interesse nazionale, quali le grandi reti di comunicazione e i grandi nodi infrastrutturali;
 2. definizione omogenea di strumenti attuativi, basata sull'uniformità tipologica e procedurale e non disgiunta da una semplificazione delle modalità operative;
 3. regolamentazione della materia, che guardi non solo all'equilibrato assetto interno del territorio, ma anche alle sua capacità di attrazione di risorse esterne;
 4. più chiaro orientamento regolatorio, basato su logiche di rete e di integrazione interna ed esterna;
 5. promozione di azioni di confronto e di partecipazione, improntate alla massima trasparenza e pubblicità, al fine di garantire un maggior coinvolgimento dei privati nell'assunzione di scelte nel "governo del territorio";
 6. pianificazione e programmazione degli interventi sul territorio, che siano finalizzati a garantire la sostenibilità am-
-

bientale e a migliorare la qualità della vita della collettività;

7. gestione e amministrazione del governo del territorio, che persegua un contenimento dei costi, nel rispetto dei vincoli di bilancio statali. Non è, peraltro, accettabile l'introduzione di un regime fiscale specifico in materia, laddove gli strumenti di fiscalità generale già in essere sono già sufficienti ad orientare e sostenere politiche di assetto del territorio.
-

DOCUMENTO DI POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA SUL “GOVERNO DEL TERRITORIO”

PREMESSA

La definizione di principi fondamentali relativi al governo del territorio, oltre ovviamente quelli di coerenza con l'assetto costituzionale, non può non tener conto di alcuni aspetti specificatamente afferenti alla materia, quali: dimensione, morfologia, collocazione geografica, distribuzione demografica e, non da ultimo, localizzazione degli insediamenti produttivi.

Tali elementi possono da un lato differenziare e caratterizzare il territorio, ma dall'altro rappresentano, nel loro insieme, una grande opportunità, se la loro regolamentazione è in grado di favorire l'utilizzo di tutte le loro specificità, al fine di valorizzare e sviluppare il territorio, soprattutto oggi in un periodo in cui è sempre più difficile reperire le risorse per migliorarne l'attrattività e sfruttarne tutte le potenzialità.

Non bisogna, tuttavia, perdere di vista l'aspetto unitario del territorio, perché ciascuna area in cui esso si articola non può essere isolata dall'altra, basta pensare ai problemi dell'accessibilità interna ed esterna: ad esempio, solo se si considera il territorio nella sua unitarietà è possibile garantire la mobilità di persone e merci, in modo equilibrato e sostenibile.

Al riguardo, occorre, infatti, comprendere che il territorio non costituisce esclusivamente un vincolo, bensì un'opportunità di crescita ed un fattore di produzione. Dare attuazione all'art. 117 Cost. deve, pertanto, consistere nell'individuazione dei principi fondamentali del governo del territorio, attraverso l'approvazione di una Legge Quadro, anche per superare vincoli ed ostacoli che condizionano le capacità attrattive.

Ciò è determinante alla definizione di un disegno di politica industriale che punti concretamente ad aumentare la capacità competitiva del sistema produttivo italiano. La valorizzazione del territorio, infatti, ha con l'insieme delle politiche pubbliche un'incidenza diretta sulle capacità di crescita delle imprese e sul benessere socioeconomico della collettività.

È altresì evidente che l'attuale assetto giuridico-amministrativo non consente di dare risposte chiare ed efficaci alle nuove esigenze urbanistiche derivate dai profondi mutamenti socioeconomici di questi ultimi anni, che hanno interessato non solo l'attività produttiva, ma anche la stessa società civile, e che continueranno a svolgere i loro effetti nel futuro.

La complessità e le incertezze normative esistenti, pertanto, che si sono accentuate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, devono essere urgentemente rimosse, poiché ciò rappresenta il presupposto indispensabile per poter programmare gli investimenti, aumentare il livello di competitività, territoriale e

imprenditoriale, e realizzare interventi urbanistici nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

1. PRINCIPI GENERALI PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO

L'art. 117 Cost. richiama il "governo del territorio" senza fornire ulteriori specifiche sul contenuto della materia, mentre contemporaneamente, nell'ordinamento italiano, è già in atto un processo di ripensamento delle discipline riguardanti il territorio che, prescindendo dalla più generale ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, determina l'insorgere di situazioni "patologiche" in alcuni comparti.

È questo il caso dell'edilizia, per l'eccesso di stratificazione normativa o di alcune leggi specifiche degli anni '90, applicate in modo parziale e non soddisfacente, come la L. 183/89, per la difesa del suolo, e la L. 36/94, per le risorse idriche (Legge Galli).

È quindi evidente che, da un punto di vista giuridico, è urgente un intervento del legislatore volto ad individuare chiare ed efficaci linee-guida, destinate a definire indirizzi normativi e amministrativi dei vari livelli istituzionali coinvolti e cogliendo le opportunità offerte dalla riforma del 2001, garantendo la partecipazione e il contributo dei soggetti politici, economici e sociali interessati.

Per quanto riguarda il significato della locuzione "**governo del territorio**", adottata dall'art.117 Cost., la Corte Costituzionale ha già avvalorato con le sentenze del 2003 che essa ricomprende, tra le altre materie, anche l'urbanistica e l'edilizia.

La disciplina del governo del territorio dovrebbe, in via prioritaria, promuovere una visione strategica e coordinata dei fenomeni che coinvolgono la società civile nel suo insieme – cittadini e imprese – quali, tra gli altri, la tutela dell'ambiente, le infrastrutture, la mobilità e la protezione dei beni culturali, anche tenuto conto dell'esigenza di armonizzare la normativa nazionale con quella comunitaria, in particolare con riferimento alle prescrizioni che influenzano e determinano la trasformazione e l'uso del suolo.

Una politica del governo del territorio per poter essere efficace richiede, inevitabilmente, una definizione precisa dei **livelli di competenza**, sia legislativa che regolamentare e amministrativa, e l'individuazione degli strumenti di attuazione omogenei.

L'applicazione del principio di sussidiarietà dovrebbe affermare la centralità del ruolo dello Stato, cui è demandato il compito di definire gli obiettivi prioritari della normativa, definendo le linee guida e individuando gli strumenti più idonei al perseguimento dell'interesse generale, soprattutto per ciò che afferisce alla realizzazione delle grandi reti e dei grandi nodi di scambio.

Tuttavia, occorre agire nel rispetto dei criteri di adeguatezza e differenziazione, attribuendo a Regioni e enti locali un ruolo ben definito, anche e soprattutto in virtù della complessità e della ricchezza del patrimonio urbano, artistico e ambienta-

le del Paese, creando quelle condizioni necessarie a rafforzare la capacità di governo del territorio delle amministrazioni locali.

Un ruolo di coordinamento centrale dello Stato appare quanto mai opportuno e, con riferimento alla programmazione e attuazione di reti infrastrutturali o, comunque, ogniqualvolta si manifesti l'esigenza di una prevalenza dell'interesse generale specificamente definito, va prevista una precisa attribuzione di competenze in materia di governo del territorio.

Mentre, l'attribuzione di competenze amministrative a Regioni ed enti locali rappresenta la soluzione migliore, in termini di adeguatezza e omogeneità, per rispondere alle necessità del territorio e della collettività che vi risiede. Razionalizzare la filiera istituzionale e gli strumenti di governo del territorio è un'ulteriore occasione per semplificare, ridurre i costi e introdurre innovazioni nella gestione dello stesso, con l'obiettivo di trarre vantaggio dalla sempre crescente complessità socio-economica.

Ciò che, pertanto, appare essenziale è l'individuazione di responsabilità istituzionali precise nei territori di competenza, al fine, quindi, di poter raggiungere gli obiettivi fissati dai diversi livelli di programmazione territoriale, nonché di garantire l'operatività delle imprese e il benessere dei cittadini nel rispetto della massima trasparenza.

La definizione degli **strumenti attuativi**, inoltre, dovrebbe essere volta a garantire uniformità tipologica e procedurale, al fine di evitare disparità di trattamento nell'ambito del territorio nazionale e regionale, che limitano fortemente le possibilità delle imprese di operare in più contesti contemporaneamente. In particolare, risulta essenziale l'individuazione del soggetto titolare della pianificazione per le diverse discipline ricomprese nel governo del territorio, dello strumento di pianificazione e dell'area su cui esso opera.

La semplificazione delle procedure, in tale ottica, appare quanto più prioritaria e dovrebbe consentire di rimuovere le misure di condizionamento della libertà contrattuale, ove non in contrasto con interessi pubblici, nonché di abbreviare gli iter burocratici.

2. LE OPPORTUNITÀ DEL TERRITORIO

L'intervento del legislatore, pertanto, deve essere orientato a massimizzare le opportunità del territorio, individuando gli strumenti più idonei per consentire al Paese di fronteggiare le sfide economiche e sociali dei prossimi decenni.

Politiche di lungo periodo, infatti, necessitano di un quadro normativo certo e lungimirante in grado di interpretare le richieste e le esigenze che vengono dai diversi *stakeholders*.

Una valutazione del contesto economico e finanziario impone delle riflessioni, dalle quali non è possibile prescindere.

La globalizzazione, lo sviluppo del terziario e la crescita della concorrenza su scala nazionale e internazionale rappresentano, al tempo stesso, delle opportuni-

tà e dei rischi per il territorio, soprattutto in un contesto nel quale le barriere tra i mercati locali cadono progressivamente e l'integrazione economica tende ad estendersi sempre più.

Ripensare il territorio, quindi, comprendendone il valore e l'essenzialità: esso è, infatti, l'infrastruttura di base della società, in quanto su di esso sono realizzate le opere infrastrutturali, urbanistiche ed edilizie, gli insediamenti produttivi e, pertanto, elemento determinante per la definizione di qualsivoglia politica industriale, orientata a realizzare il progresso e lo sviluppo del Paese.

Il quadro economico poco roseo, unito ad una debolezza delle finanze pubbliche, fa sì che assuma carattere di urgenza la ricerca di un equilibrio tra le risorse disponibili (e le soggettività che le rappresentano e le utilizzano, che si trovano, operano e si confrontano su uno stesso territorio) e la capacità di attrarre le risorse che mancano per alimentare lo sviluppo, renderlo compatibile e accettabile, avendo ben chiaro che la competizione si sviluppa sia *intra moenia* che su scala internazionale.

La forza del governo del territorio, quindi, sta nel comprendere la stretta interconnessione tra diversità ed unitarietà, promuovendo l'integrazione tra le aree territoriali in una logica di rete.

3. IL TERRITORIO IN RETE

La morfologia del Paese e il persistere di un divario economico e sociale tra le diverse realtà nazionali possono essere riportati ad unità attraverso l'adozione di una **logica di rete**. Una parola chiave che può essere tradotta da un lato nell'integrazione e nell'interconnessione, sia essa fisica che "immateriale", tra luoghi all'interno di una medesima area, ma anche tra territori limitrofi e non.

Una rete territoriale efficientemente integrata dovrebbe, in primo luogo, essere adeguata alle esigenze della collettività in termini di dimensione, capacità e copertura dei fabbisogni, nonché offrire uguali opportunità e possibilità di convivenza alle varie funzioni economiche e sociali ivi presenti. Una considerazione particolare, poi, dovrebbe riguardare l'ambiente, la cui tutela dovrebbe essere garantita attraverso efficaci sistemi di controllo dell'inquinamento e regolamentazioni del territorio chiare, certe e flessibili, nonché in linea con le prescrizioni comunitarie.

Il territorio in rete altro non vuol dire se non una corretta **pianificazione e programmazione**, cui devono partecipare, come attori fondamentali, cittadini e imprese, anche nel ruolo di soggetti attivi e propositivi dello sviluppo. Su questa partecipazione si determina, infatti, l'efficacia di un "approccio reticolare", poiché tutti gli attori coinvolti possono misurare i vantaggi e gli svantaggi delle possibili e rispettive scelte localizzative: **in termini di costi, di qualità della vita e di efficienza dei servizi pubblici**.

Scelte equilibrate, che contemplino una giusta distribuzione dei pesi e delle opportunità, sono l'elemento centrale per ben governare territori estremamente va-

riegati, attrarre proficuamente nuovi investimenti e attività, valorizzare e rafforzare quelle già esistenti.

La maggiore concorrenza è in grado di trasformare, nel giro di pochi anni, leadership territoriali consolidate in situazioni di marginalità e di degrado o viceversa. Ciò dipende dalla capacità di governare il territorio, con i tempi rapidi che richiede la competizione globale.

Diviene quindi fondamentale promuovere l'integrazione "dentro" e "tra" aree territoriali, per evitare che le grandi polarità urbane ed economiche desertifichino gli spazi che li circondano e per trovare un giusto equilibrio e più ampie opportunità di connessione tra le diverse dimensioni spaziali ed economiche.

4. NEGOZIAZIONE E PARTECIPAZIONE

Il fattore tempo incide sulla realizzazione degli investimenti economici e, conseguentemente, sulla capacità di Stato ed Enti locali di dare adeguate risposte alle esigenze infrastrutturali del Paese; ciò, pertanto, dimostra l'inadeguatezza delle procedure in essere – rigide e difficilmente attuabili –rispetto all'evoluzione socio-economica delle collettività.

La componente ambientale costituisce variabile determinante per il governo del territorio e deve essere pienamente "incorporata" nei contenuti progettuali e gestita sul piano procedurale, formale e politico, senza però che ciò determini un ulteriore aggravio dei processi decisionali ovvero crei una contrapposizione tra collettività e istituzioni.

A tal fine, quindi, è auspicabile introdurre un modello di pianificazione non più basata su una delimitazione meramente quantitativa degli spazi e su una assegnazione "rigida" delle relative funzioni, ma che sia in grado di **interpretare** anche le esigenze crescenti di una migliore "**qualità della vita**" – di imprese e cittadini.

Alle istituzioni competenti, inoltre, è richiesta una capacità di "lettura" del territorio e delle sue potenzialità, nonché di analisi degli equilibri economici e finanziari. Deve essere, infatti, superato il presunto contrasto tra attività economica e territorio, secondo cui la prima tende ad essere vista anche come "fonte di disturbo" degli equilibri e, pertanto, marginalizzata; ciò determina forti difficoltà di integrazione e di interconnessione non solo con le funzioni dei centri urbani di riferimento, ma anche con le "reti di accesso" (fisico e immateriale) al territorio, su scala locale, nazionale e internazionale.

In un simile contesto, la gestione problematica del rapporto tra integrazione economico-sociale e tutela dell'ambiente può trovare soluzione anche attraverso forme di negoziato tra i diversi attori del territorio (pubblici e privati); ciò pone tuttavia in evidenza le esigenze di "misurabilità" e di "valutabilità", da cui dipende la "trasparenza" del confronto e della decisione.

La gestione del "consenso", infatti, dovrebbe essere prioritaria per governare produttivamente il territorio. Esempi molteplici degli ultimi anni hanno dimostrato

come una delle cause dei ritardi, dell'aumento dei costi e conseguentemente del rischio di investimenti, è costituito dalla contrapposizione tra collettività e istituzioni: una vera esternalità negativa impropria.

È per questo che devono essere promosse azioni di confronto e di partecipazione improntate alla massima trasparenza e pubblicità; così facendo, infatti, sarà possibile tutelare interessi generali e prioritari, piuttosto che perseguire quelli particolari.

La partecipazione dei privati, peraltro, è fondamentale, anche in termini di contributo finanziario, ma ciò non deve tradursi in una "guerra" tra collettività ed investitori, sulla base di pregiudizi localistici: piuttosto in una leale e corretta collaborazione al fine di creare condizioni necessarie per sviluppare, migliorare, arricchire e rendere maggiormente appetibile un territorio.

5. UN NUOVO APPROCCIO ALLA PIANIFICAZIONE

Un intervento di riforma delle disposizioni relative al governo del territorio, oltre a dare attuazione all'art.117 Cost., dovrebbe principalmente sviluppare forme nuove e diverse di pianificazione territoriale, superando le impostazioni ormai obsolete contenute nella L. 1150/1942.

È quindi essenziale comprendere che la pianificazione territoriale deve essere chiaramente finalizzata e sostenuta da un quadro normativo e procedurale certo e trasparente, che renda effettivamente pragmatica l'azione di governo del territorio.

Tale finalità, infatti, appare pienamente perseguibile attraverso un nuovo modello di urbanistica che leghi intrinsecamente pianificazione e programmazione. Quest'ultima associa una visione strategica delle politiche del territorio ad un sistema che garantisca flessibilità delle scelte sulla base della variabilità dei fattori sociali ed economici.

È pertanto opportuna la **"modernizzazione" dei piani territoriali**, siano essi comunali che provinciali o regionali, piuttosto che operativi o strategici. In tal senso, occorre superare l'impostazione, che vede tali strumenti come meri "contenitori", nei quali includere azioni e interventi difficilmente riconducibili ad una programmazione equilibrata ed integrata, e promuovere un'azione di copianificazione, finalizzata ad un pragmatismo "sostenibile".

La sostenibilità, infatti, dovrebbe essere l'elemento focale della nuova riforma; una legge che enuclei i principi cardine dell'azione di governo del territorio dovrà anche definire in modo uniforme i parametri base da utilizzare nella pianificazione (ad esempio, per l'attività edificatoria) al fine di evitare un'eccessiva disomogeneità tra amministrazioni locali, pur nel rispetto delle proprie attribuzioni e competenze.

6. LE CRITICITÀ DELLE PROPOSTE DI LEGGE IN ESAME (A.C. 329, A.C. 438, A.C. 1794)

I provvedimenti in esame alla Camera perseguono l'obiettivo di realizzare una revisione generale dei valori e degli strumenti giuridici per il governo del territorio, alla luce dell'art. 117 Cost., definendo i principi fondamentali in materia di urbanistica, edilizia, tutela del patrimonio ambientale e culturale e la fiscalità urbanistica e immobiliare.

Confindustria ritiene che le proposte di legge (PdL) rispondano alle aspettative del sistema industriale, sebbene richiedano ulteriori interventi e precisazioni su alcune questioni di particolare interesse imprenditoriale, sulle quali è auspicabile che, in sede di confronto parlamentare, possano essere individuate soluzioni maggiormente adeguate a rispondere alle nuove esigenze.

Si rileva, anzitutto, che le PdL concordano sull'ampiezza della locuzione "governo del territorio", ricomprendendovi l'urbanistica e l'edilizia, oltre alle materie già oggetto di competenza concorrente e previste dall'art. 117 Cost.; ciò, pertanto, appare in linea con quanto già statuito dalla Corte Costituzionale e inoltre, attuativo di un generale rinnovamento della disciplina.

Tra gli obiettivi perseguiti dal governo del territorio viene citato in tutte le PdL il tema della "mobilità": al riguardo, si osserva che tale riferimento appare eccessivamente vago se non inquadrato nell'ambito della sostenibilità, efficienza ed economicità dei trasferimenti di persone e merci.

Criticità si rilevano anche in materia di attribuzione delle competenze istituzionali. È infatti necessaria un'esplicitazione delle stesse, in particolare in materia di grandi infrastrutture e nodi infrastrutturali: la PdL 329 sembra, al riguardo, contenere la formulazione di principio più chiara ed esaustiva, attribuendo allo Stato "la pianificazione e la programmazione delle reti infrastrutturali a carattere nazionale" (art.9, comma 3, lettera c)), mentre alle Regioni demanda la programmazione territoriale e infrastrutturale, finalizzata a garantire la realizzazione delle strategie di governo del territorio per la promozione dello sviluppo equilibrato e sostenibile regionale (art. 10, comma 2, lettera c)).

Una più corretta attribuzione delle competenze, poi, si rivelerebbe particolarmente efficace al fine di realizzare un più proficuo coordinamento tra i vari livelli istituzionali, la cui attività deve, ad ogni modo, risultare coerente con gli indirizzi di pianificazione e programmazione generale individuati dalla legge statale. A tal proposito, occorre sottolineare che, contrariamente a quanto previsto dalla PdL 438, sarebbe più corretto un riferimento al concetto di "unitarietà" della pianificazione, che riconoscendo la stratificazione della stessa, riconduca, però, all'applicazione di principi di coerenza, integrazione e non contraddizione tra i vari livelli istituzionali.

La chiarezza delle attribuzioni, inoltre, è determinante al fine di individuare le responsabilità dei decisori sul territorio: ciò, infatti, contribuisce alla certezza delle determinazioni, dei procedimenti operativi nonché allo sviluppo di un rapporto partecipativo tra EE.LL., collettività e soggetti privati.

Peraltro, poiché esempi di concertazione a livello amministrativo hanno evidenziato ben più ottimali rapporti Regioni ed EE.LL, che tra gli stessi e lo Stato, occorrerebbe rendere ordinaria la collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative (ad esempio per l'attuazione di atti generali, autorizzazioni, rilascio permessi), con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle infrastrutture.

Si evidenzia, al riguardo, che strumenti di programmazione negoziata tra EE.LL. sono stati già sanciti dal TUEL (art.13, D.Lgs.267/2000), il quale ha introdotto l'accordo di programma cui far ricorso per quegli interventi che richiedono l'azione integrata tra le diverse competenze istituzionali.

La definizione di piani strategici o operativi, inoltre, dovrebbe essere ben chiarita, esplicitandoli a livello normativo, al fine di evitare un'eccessiva frammentazione e diversificazione di strumenti utilizzati dai vari EE.LL., pratiche che incentivano il proliferarsi di discipline localistiche e, conseguentemente, riducono l'interesse delle imprese ad investire nel territorio diverso da quello in cui sono localizzate.

Si osserva, inoltre, che le PdL in esame affrontano la destinazione di territori non urbanizzati, disponendone o l'edificabilità "solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo o l'ambiente" (A.C.1794), ovvero la distinzione delle aree non urbanizzate "tra aree destinate all'agricoltura, di pregio ambientale e urbanizzabili" (A.C.438) o ancora privilegiando l'impiego di territori non urbanizzati per lo sviluppo di attività agricole (A.C.329).

Confindustria, al riguardo, evidenzia come non venga considerata l'ipotesi di prevedere delle aree destinate alla localizzazione degli insediamenti produttivi e alle attività di scambio e che, pertanto, ciò appare ancora sintomatico di un approccio al rapporto tra territorio e industria, fuorviato da preconcetti e da timori, specialmente relativi ai rischi di impatto ambientale.

È invece apprezzabile l'intento del legislatore (A.C.438) di promuovere il recupero e la trasformazione di aree urbane già esistenti e di destinarle ad attività agricole, tuttavia appare limitante non prevedere un nuovo impiego delle stesse per la realizzazione di impianti industriali. Il rispetto dell'equilibrio ambientale e della sostenibilità degli interventi, infatti, è adeguatamente garantito da discipline di settore che già riducono, ove opportuno, la presenza di industrie sul territorio.

Il dialogo con i privati, siano essi cittadini o associazioni economiche, è senza dubbio centrale nell'ottica di un governo del territorio lungimirante e proficuo. Infatti, strumenti di partecipazione, improntati alla massima pubblicità e in cui vengano stabiliti obblighi di motivazione delle scelte, dovrebbero caratterizzare la pianificazione e la programmazione delle attività di governo.

Il rapporto pubblico-privato, inoltre, dovrebbe svilupparsi già nella fase pianificatoria degli interventi e non solo durante quella più strettamente operativa, consentendo agli EE.LL. di concludere accordi con privati, per recepire proposte di intervento in attuazione degli obiettivi strategici della pianificazione.

Un'ulteriore osservazione riguarda il rapporto tra piano strutturale e operativo, ai fini di una definizione dei parametri base dell'edificazione, approssimativamente

affrontato nelle PdL. Infatti, al primo è demandato il compito di contenere gli indici globali per l'attività edificatoria da tener presente al momento della redazione e attuazione del piano operativo, e ciò incide, pertanto, da un punto di vista più strettamente "gestionale" sull'utilizzo di strumenti compensativi e premiali.

Al centro della riforma, infatti, va posto poi il principio della compensazione, del quale la perequazione costituisce uno strumento attuativo; al riguardo, si rileva, che questo modello rappresenta oggi una valida soluzione in alternativa alle tradizionali procedure espropriative, già parzialmente cassate dalla Corte Costituzionale, che rivelano esiti incerti anche per l'alto tasso di conflittualità che normalmente le caratterizza.

Per queste ragioni, sebbene la PdL 438 introduca l'obbligo di motivazione per l'esproprio da parte della P.A., nonché l'obbligo di contraddittorio con la controparte, tuttavia la previsione di una reiterazione per ulteriori 5 anni e soltanto per una volta del vincolo preordinato, appare eccessivamente penalizzante per i soggetti coinvolti.

Per quanto concerne l'edilizia sociale, si rileva che la stessa non dovrebbe essere trattata nell'ambito della "dotazione territoriale" (art. 7 A.C. 438 e art. 16 A.C. 329). Infatti, dovrebbe essere il piano strutturale ad individuare le modalità per il soddisfacimento delle esigenze di edilizia sociale, incentivando, in particolar modo, il ricorso al convenzionamento da parte dei privati.

Nelle PdL 329 e 438 è anche trattata la fiscalità urbanistica, prevedendo una delega al Governo ad emanare provvedimenti legislativi, volti a definire un regime fiscale speciale in materia. In quest'ottica, Confindustria ritiene che la fiscalità ordinaria, in luogo di un regime *ad hoc*, sia già in grado di incentivare o disincentivare la localizzazione urbanistica e produttiva; al riguardo, la prossima approvazione del federalismo fiscale potrebbe contribuire a fare chiarezza su questo tema.