

associa anche a titolo personale, avendo avuto il piacere di conoscere l'onorevole Scovacricchi.

Modifica nella composizione di una componente politica del gruppo parlamentare Misto.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Giuseppe Pisicchio ha reso noto, con lettera in data 2 febbraio 2005, di voler aderire, nell'ambito del gruppo parlamentare Misto, alla componente politica Popolari-UDEUR.

Il rappresentante della suddetta componente, con lettera in data 3 febbraio 2005, ha a sua volta comunicato di aver accolto tale richiesta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 8 febbraio 2005, alle 10:

1. — Svolgimento di una interpellanza e di interrogazioni.

(ore 16)

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega al Governo per l'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (3744-B).

— *Relatore:* Falanga.

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, recante proroga di termini (5521-A).

— *Relatori:* D'Alia (*per la I Commissione*) e Giancarlo Giorgetti (*per la V Commissione*).

4. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

GHEDINI ed altri: Disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato (3452-A).

— *Relatore:* Ghedini.

5. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

GARNERO SANTANCHÈ e ROMANI; BIANCHI CLERICI e CAPARINI; COLASIO ed altri: Modifiche all'articolo 10 della legge 3 maggio 2004, n. 112, in materia di tutela dei minori nella programmazione televisiva (4964-5017-5108-A).

— *Relatori:* Bianchi Clerici, *per la VII Commissione*; Romani, *per la IX Commissione*.

6. — Seguito della discussione delle mozioni Mazzuca Poggiolini ed altri n. 1-00400 e Lucidi ed altri 1-00421 sugli interventi per garantire ai minori l'apporto di entrambi i genitori in caso di separazione coniugale.

7. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

S. 396 — D'iniziativa dei senatori: CALDEROLI ed altri: Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto (*Approvata dalla XII Commissione permanente del Senato*) (4248-A).

— *Relatore:* Ercole.

8. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

BOSSI; VIGNI e BELLINI; MARTINAT ed altri; PECORARO SCANIO e LION; MANTINI ed altri; SANDRI ed altri; LUPI ed altri; VENDOLA e RUSSO

SPENA: Principi in materia di governo del territorio (153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707-A).

— *Relatore*: Lupi.

9. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge (previo esame e votazione di una questione pregiudiziale e di una questione sospensiva)*:

PISAPIA ed altri; TRANTINO ed altri; SODA ed altri; BUFFO ed altri; PISAPIA ed altri; PISCITELLO: Disposizioni in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo (1238-1554-1738-3847-3857-3883-A).

— *Relatore*: Carrara.

La seduta termina alle 18,10.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO MAURIZIO ENZO LUPI SUL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE N. 153 ED ABBINATE

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Onorevoli colleghi, l'Assemblea inizia oggi l'esame di un testo impegnativo e di notevole rilievo politico per la complessità degli aspetti tecnici e degli interessi coinvolti, tali da fare di questo dibattito un passaggio non ordinario della vita parlamentare.

Da decenni il dibattito sul « fallimento » delle nostre città, in termini di disegno unitario, ha chiamato a risponderne la rigida normativa di piano. Ma il Parlamento non è ancora riuscito a produrre, dopo oltre sessant'anni dalla legge urbanistica, quello sforzo di sintesi da molti invocato.

Invocato — per prime — dalle stesse regioni che pure dagli anni '70 ad oggi hanno continuato a produrre legislazione, esperienza amministrativa, cultura urbanistica. Invocato anche dai comuni che si sono trovati di fronte ad un tessuto cittadino che non rispondeva più alle esigenze della società in continuo cambiamento anche a causa della lunghezza dei

tempi per attuare le scelte di governo del territorio. I comuni sono oggi ben consapevoli che fornire ad essi una griglia operativa diversa può consentire, proprio la possibilità di governare le trasformazioni prevedendone la rapida attuazione. Infine, l'assenza di un quadro normativo statale di riferimento lascia spesso in un vuoto frustrante — e quindi riduce le potenzialità — anche tutto quell'insieme di tentativi di pianificazione di area vasta e di settore che nascono dall'innovazione dell'azione amministrativa, dalle sensibilità nuove che si fanno strada e che legittimamente aspirano ad incidere in vario modo sul territorio.

Il Parlamento dunque ha intrapreso, ancora una volta, questa impresa ambiziosa, riuscendo, questa volta, a raggiungere una prima significativa tappa.

Il testo arriva in aula dopo un articolato lavoro istruttorio svolto in VIII Commissione, grazie al quale sono stati affrontati i molti elementi della realtà sociale e amministrativa riconducibili alla materia del governo del territorio. Basti pensare che dalla data di inizio dell'esame del provvedimento (18 giugno 2003), sono state svolte ben trenta sedute in sede referente, di cui addirittura sedici dedicate all'esame degli emendamenti, per un periodo pari quasi a dieci mesi dalla data di adozione del testo base. Hanno altresì avuto luogo diciotto riunioni del Comitato ristretto, nominato nella seduta del 16 luglio 2003 per procedere all'ulteriore istruttoria legislativa e all'unificazione dei testi all'esame.

Peraltro, nell'ambito del Comitato ristretto sono state realizzate ben ventotto audizioni informali, divise in due distinte fasi (dal 16 settembre 2003 al 2 ottobre 2003, sul complesso dei testi all'esame della Commissione, e dal 23 al 24 febbraio 2004, sulla prima bozza di testo unificato messa a punto dal relatore), che hanno fornito ai componenti della Commissione un quadro completo delle posizioni esistenti sull'argomento. In questo ambito, il Comitato ristretto ha acquisito le valutazioni e gli orientamenti: delle autonomie regionali e locali, inclusi i tecnici degli enti

locali; degli ordini professionali; delle associazioni dei costruttori e dei progettisti; dei rappresentanti della proprietà edilizia; del mondo delle cooperative, dell'imprenditoria e dell'industria; dei costituzionalisti, degli esperti e dei professori universitari; degli istituti specializzati; delle associazioni ambientaliste.

Al termine di questo ricco e interessante lavoro, la Commissione ha quindi prodotto il testo unificato che giunge oggi all'esame dell'Assemblea, peraltro arricchito dai contributi provenienti dalle altre Commissioni e dal recepimento di numerosi rilievi contenuti nei pareri resi.

Prima di illustrare i contenuti della proposta di legge, vorrei ricordare — con un salto cronologico — quanto il cammino che la Commissione intraprese, nel giugno 2003, apparisse difficile, tanto da suscitare non solo interesse e incoraggiamento, ma anche non poco scetticismo (di cui si ritrova ampia testimonianza nella stampa che commentò quell'esordio).

Non è certo un caso che anche tentativi precedenti, per quanto dotati di intenzioni e strumenti conoscitivi e politici di prim'ordine, non abbiano superato neanche la fase referente.

Il primo elemento di complessità di questa iniziativa legislativa risale allo stesso suo titolo « governo del territorio », che rappresenta un ambito sul quale ancora oggi l'ordinamento vigente non offre che appigli incerti, se non contraddittori. Ricordo che l'espressione « governo del territorio » non compare nella legge n. 1150 del 1942. Eppure quella legge fu, com'è noto, il primo tentativo di dotare i poteri pubblici — sulla base di moderni principi funzionalistici — di una disciplina organica del governo del territorio urbano e di un apparato strumentale moderno. Anche in sede di Assemblea costituente il tema fu definito ancora una volta in termini tradizionali, riprendendo proprio dalla legge del 1942 e riportando in Costituzione l'espressione « urbanistica ».

Il « governo del territorio » è comparso nell'ordinamento in epoca relativamente recente, negli anni '70, nel quadro del primo trasferimento di competenze ammi-

nistrative dallo Stato alle neoistituite regioni a statuto ordinario. Ma comparve allora, in primo luogo in un testo di rango non costituzionale, e inoltre attraverso una elencazione al tempo stesso troppo puntuale e meramente strumentale alle limitate finalità amministrative di quel trasferimento. L'espressione trovò negli anni una significativa fortuna, sia nella legislazione statale che in quella regionale, tanto da essere introdotta, nel 2001, nel testo della riforma del Titolo V della Costituzione.

Ma a questa fortuna non ha invece corrisposto — finora — alcun tentativo compiuto di definizione, tanto da sollecitare ripetuti tentativi di chiarimento da parte della Corte costituzionale.

Provare a dare una definizione legislativa di questo ambito amministrativo, normativo, di « *policy* », rappresenta di per sé impresa difficile. Impresa che si configura poi anche rischiosa ove solo si considerino le possibili ricadute sul terreno delicatissimo dei rapporti fra Stato e regioni nel contesto — spesso conflittuale — della riforma costituzionale in corso.

Un secondo, ben più forte, incentivo allo scetticismo era dato dalla difficoltà tecnica di mettere mano ad una situazione normativa quanto mai intrecciata. Una situazione caratterizzata da sovrapposizione di « strati » di norme statali, e regionali, e di regolamentazioni comunali, di normative settoriali in varia misura incidenti e concorrenti, di normative di carattere generale aventi ricadute sulla disciplina (si pensi alle norme generali sull'attività amministrativa). E tutto ciò in un coacervo — non uniformemente interpretato dalla giurisprudenza — di norme vigenti, norme implicitamente abrogate, e (raramente) norme esplicitamente abrogate. Molti si domandavano — e forse alcuni si domandano ancora — se sia ancora il Parlamento la sede più adatta in cui elaborare iniziative legislative che implicano un tasso così alto di riordino normativo.

Ma tutto ciò non basta: il settore in questione — normativamente stratificato e contraddittorio — non è certo di quelli in

cui il legislatore possa procedere con scelte di drastica semplificazione e razionalizzazione. Ad una situazione normativa intricata, sovrabbondante e in gran parte arcaica, fanno infatti riscontro rapporti sociali ed economici dinamici e interessi quanto mai vivi e sensibili. Alla difficoltà tecnica si aggiunge, insomma, una complessità e rischiosità politica molto alta.

Infine, un quarto fattore di scetticismo è riassumibile in una domanda che mi sono sentito rivolgere centinaia di volte in questi ultimi due anni: «Ma a quale fine correre rischi così alti quando la realtà va avanti tranquillamente senza una legge dello Stato, in quanto le regioni hanno prodotto e continuano a produrre una abbondante legislazione urbanistica?».

Ebbene, nel presentare all'Assemblea il risultato di questo lavoro di quasi due anni devo in primo luogo trovare una risposta a queste perplessità e a questi scetticismi. E intendo farlo richiamando e rivendicando alcuni elementi che non possono che unire tutti noi, perché si pongono su un terreno fortemente politico, ma esterno a quello della contrapposizione.

Il primo di questi punti consiste nel ribadire l'importanza che sia il legislatore statale a definire cosa è oggi il governo del territorio: i suoi contenuti, il suo perimetro, la distribuzione delle competenze fra i diversi soggetti istituzionali che vi concorrono. Questo compito del legislatore non può essere delegato al giudice, e neanche al giudice supremo delle leggi, in quanto richiede previsioni dotate della generalità tipica della legge e in quanto implica scelte politiche di cui solo il Parlamento è responsabile.

Il secondo punto consiste nella rivendicazione della idoneità del Parlamento a legiferare, su propria piena iniziativa, anche su ambiti tecnicamente e normativamente complessi. Laddove, come in questo caso, la disciplina con implicazioni e complessità tecniche è inestricabilmente integrata con scelte politiche di fondo e delicati bilanciamenti di interessi, il Parlamento sovrano è sfidato a riacquistare la

pienezza della funzione legislativa. La riforma urbanistica che oggi esaminiamo intende raccogliere questa sfida.

La terza rivendicazione riguarda la utilità di una legge statale in un ambito già ampiamente coperto dalla legislazione regionale. Ebbene, questa, che potrebbe anche essere la realtà di fatto (ma, invero, neanche lo è), non è comunque la realtà voluta dalla nostra Costituzione. Il nuovo articolo 117 — con scelta difficilmente contestabile e, infatti, fra le poche non contestate — ha attribuito allo Stato la funzione di dettare i principi fondamentali della materia. Tale funzione non è né eventuale, né decorativa, né può essere svolta attraverso una mera enunciazione di finalità vaghe e prive di effetti giuridici, né tanto meno attraverso una ricognizione dell'esistente. Se è chiaro, quindi, cosa non deve essere una legge di principi, quello che con questa legge stiamo provando a fare è definire cosa invece deve essere una buona legge di principi nel nuovo quadro di competenze definito dalla Costituzione.

Ricordo come già a questo punto, appena iniziale del percorso, le idee di tutti noi si sono divaricate in uno spettro ampio di ipotesi. I testi iniziali erano molto diversi dal presente e fra di loro. Tutto ciò ha stimolato un intenso confronto, prima ancora che sui contenuti, sul metodo stesso della legislazione per principi. Ritengo, anche qui con un orgoglio che penso possa essere condiviso, che questa riflessione ha coinvolto ed è stata utile a tutti i membri della Commissione di merito. E voglio anche aggiungere, non certo incidentalmente, che questo lavoro che oggi approda in Assemblea non è un figlio senza padri, ma il prodotto maturo (migliorabile ma comunque maturo) di un lavoro culturalmente ricco e stimolante condotto dalla VIII Commissione già nella XIII Legislatura.

Ritornando al tema — di alto profilo giuridico e istituzionale — della legislazione per principi, voglio ricordare che l'individuazione di uno schema di principi ha richiesto rilevanti sforzi di sintesi, ma al tempo stesso ha spostato progressivamente il baricentro del lavoro verso l'in-

dividuaione di una linea prospettica e la definizione di scelte significative sull'uso e sullo sviluppo del territorio del futuro.

Credo che il Parlamento sia chiamato sempre più — sia dalla riforma costituzionale del 2001, sia dagli altri cambiamenti in atto della forma di governo e del sistema politico — ad affinare metodologie di lavoro e modelli di legislazione nuovi. E credo che i passaggi che hanno portato al testo che oggi presentiamo siano di grande interesse per chiunque segua l'evoluzione di queste metodologie e di questi modelli.

La proposta scaturisce da alcuni passaggi logici: l'esame della realtà, la consapevolezza degli errori finora commessi, l'individuazione degli obiettivi primari da proporre come indirizzi unificanti dell'azione coordinata di una pluralità di soggetti dotati di sfere proprie di autonomia. L'applicazione di questo metodo ci ha portato a proporre all'Assemblea un testo senz'altro migliorabile, senz'altro frutto di una sintesi di visioni diverse, ma già netto in una fisionomia di fondo che provo ora a tratteggiare.

Un primo elemento distintivo del testo consiste nella piena assunzione di obiettivi di politiche economico-sociale, ambientale e territoriale, in un quadro unitario e interconnesso. Nei primi tre articoli della proposta si opera una delle prime, certamente la più significativa, contaminazione tra la forma di governo per « *policies* » e quella tradizionale « per atti ». Tra le politiche, vengono inoltre espressamente richiamate quelle di origine comunitaria, ed in particolare quella della sostenibilità sociale, ambientale ed economica della pianificazione (anche nel richiamo, implicito ma pregnante, alla direttiva 42/2001/CE in materia di Valutazione ambientale strategica-Vas). In questo senso, il governo del territorio viene a ricomprendere, accanto all'urbanistica e all'edilizia, la programmazione infrastrutturale e la difesa del suolo.

Vorrei sottolineare come queste scelte nascono da una riflessione (e da un dibattito svolto in VIII Commissione) ad ampio raggio.

Il riferimento alla programmazione, nella specie delle infrastrutture, opera quel collegamento necessario tra infrastrutturazione del territorio e sviluppo delle città che è la chiave per un paese competitivo. Vorrei anche aggiungere che quando, approvando la « legge obiettivo », abbiamo posto la nostra attenzione sull'emergenza infrastrutture in Italia, sapevamo che la conseguenza di tale scelta strategica sarebbe stata il varo di un testo sulla gestione del territorio che comunque riordinasse tutti i fattori che caratterizzano l'uso dei suoli. È per questo che il testo si fa carico anzitutto di chiarire i compiti spettanti alle istituzioni secondo la potestà legislativa concorrente: è ovvio che l'attività statale debba essere informata all'indirizzo unitario delle politiche territoriali nonché alla coerenza con le politiche europee. Così come è ovvio, che lo Stato, secondo queste nuove attribuzioni, eserciti quelle funzioni strategiche vitali per un paese che vuole crescere. La scommessa, insomma, è quella di responsabilizzare pienamente gli enti territoriali abbandonando coraggiosamente ogni residuo centralista e ogni tentazione conflittuale. Ma contemporaneamente la scommessa è anche quella di ridisegnare un forte ruolo strategico dell'intervento coordinatore e d'insieme della politica e dell'amministrazione dello Stato, che devono tornare ad essere i veri soggetti responsabili dell'individuazione dei fattori unitari della politica del territorio italiano. Questo impianto va poi costantemente verificato nel confronto con un terzo referente, rappresentato dall'Europa, oggi più di prima istituzione sopraordinata che invita al confronto tra le politiche di settore interne dei singoli Stati membri.

Un secondo aspetto di grande apertura è rappresentato dai numerosi richiami alle finalità del recupero, della riqualificazione, della rigenerazione di tessuti urbani, quelle finalità che si definiscono oggi con l'espressione « rinnovo urbano », in tutte le sue declinazioni applicative, e che sempre di più rappresenteranno in futuro il nuovo orizzonte della pianificazione ur-

banistica, sospingendo in secondo piano le problematiche e gli interessi legati alla mera espansione dell'edificato.

Un terzo principio « forte » delineato nella proposta è la valorizzazione delle sedi concertative e negoziali. Si tratta, in questo caso, non solo dell'abbandono definitivo di ogni residuo dirigistico, statalista (o addirittura autoritario) sopravvissuto dall'originario quadro della legislazione del 1942 e progressivamente eroso nella storia del sistema regionalistico italiano, ma piuttosto dell'apertura di una via nuova, del tentativo di far vivere — in un settore delicatissimo — i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale che ormai sono maturati nella coscienza comune delle parti più progredite (socialmente ed economicamente) del continente europeo.

Vorrei qui ricordare che tali « principi forti », inseriti in una legge dello Stato, non costituiscono mere norme « programmatiche », ma sono prescrizioni dirette, idonee a produrre effetti molto pregnanti di indirizzo e di coordinamento della legislazione regionale e di raccordo dell'intera azione dei pubblici poteri, e quindi — indirettamente — della complessa realtà di culture, competenze e saperi che ruotano intorno alla pianificazione del territorio.

Un quarto principio di forte impatto innovativo è quello della unitarietà degli strumenti e dei processi pianificatori, per una maggiore certezza del diritto, per la garanzia di effettività della pianificazione, per una semplificazione della vita amministrativa e dei rapporti fra cittadini e amministrazioni. Alla classica articolazione dei piani a cascata — rigida e uniforme sull'intero territorio — si sostituisce, dopo oltre sessant'anni, uno schema flessibile, la cui definizione è affidata alle regioni, in attuazione piena del principio costituzionale di differenziazione, senza tuttavia rinunciare a porre una serie di indirizzi e di parametri. Si chiarisce, infatti, che deve esistere uno strumento strategico e programmatico che non ha efficacia conformativa della proprietà, ma svolge la funzione decisiva di individuare le invarianti dello sviluppo del territorio comunale. Si individua nell'in-

sieme di piano strutturale e piani operativi l'unico strumento di disciplina del territorio richiedendo che questo ricomprenda e coordini, in particolare, i piano settoriali. In tal modo si interviene incisivamente sul problema della stratificazione patologica dei piani di settore cui è addebitabile la crisi ricorrente dei veti incrociati che, spesso e tuttora inibisce, a sorpresa, l'avvio di iniziative di riqualificazione. Una responsabile pianificazione, d'ora in poi, richiederà capacità di ricomprendere nel piano urbanistico le previsioni, di qualsiasi natura, volte a regolare l'uso del territorio. Si tratta di una sfida, anche di carattere culturale, attraverso cui la legge statale intende raccogliere il meglio dell'esperienza pianificatoria prodotta nel paese e farne un modello di carattere generale.

Un quinto elemento di svolta rispetto al passato consiste nel superamento della vecchia concezione delle aree a standard con un più esteso uso del concetto di servizi pubblici e di interesse generale, a contenuto spaziale e non (fisico/a-fisico; materiale/immateriale). Anche qui introducendo nel sistema un forte elemento di flessibilità, che riconosce la piena responsabilizzazione delle regioni nel governo del proprio territorio e intende segnare il superamento del dimensionamento solo quantitativo a vantaggio di quello prestazionale. Il comune, attraverso il piano, individua la città pubblica e, attraverso criteri prestazionali e qualitativi, misura l'offerta di servizi, che può anche non essere fisica e cioè non connessa ad aree e immobili. L'abbandono dell'approccio quantitativo per legge al sistema delle dotazioni segna un passaggio epocale per l'urbanistica italiana: le scelte di gestione del territorio non sono più ancorate al sistema del 1968. In questo modo abbiamo compiuto il passo definitivo dal concetto di aree a quello di servizi.

L'innovazione è forte anche sul piano dei rapporti fra Stato e autonomie territoriali. Lo Stato riconosce, in questo caso che è la regione il soggetto più idoneo a modellare gli standard urbanistici, per renderli pienamente aderenti alle differen-

ziate esigenze e vocazioni del proprio territorio. Questa operazione innovativa e coraggiosa è possibile grazie alla garanzia costituzionale di una competenza statale piena che può essere riassunta dal Parlamento ovunque siano in gioco quei livelli essenziali di servizi sociali che devono essere uniformemente garantiti sull'intero territorio nazionale.

Nel recepimento di istanze profonde di rinnovamento del rapporto cittadino — potere pubblico, si iscrive anche la legittimazione alle pratiche alternative all'esproprio a vantaggio della effettiva presenza di attrezzature e di servizi.

Mentre ad istanze altrettanto profonde di rifiuto della iniqua « lotteria fondiaria » intende rispondere l'introduzione in una disciplina quadro dello Stato in materia di perequazione, che di per se rappresenterebbe da solo un elemento relevantissimo di rinnovamento dell'ordinamento giuridico italiano e della cultura amministrativa. La perequazione è incentrata su un'equa distribuzione degli indici volumetrici all'interno di comparti edificatori con la conseguente possibilità di commercializzare i diritti edificatori, scorporandoli dalla proprietà dell'area, e di evitare il ricorso all'espropriazione. Mantenendo la scelta stilistica ed insieme sostanziale che caratterizza l'intero articolato, proponiamo una formulazione fluida ed elastica, che vincola gli scambi volumetrici alla pianificazione. In questo modo viene equilibrato il rapporto tra pianificazione e mercato perché il trasferimento dei diritti di edificazione è vincolato all'ottemperanza delle disposizioni inderogabili del piano urbanistico.

La proposta affronta poi, all'articolo 11, il tema della fiscalità urbanistica. A questo tema occorre dedicare particolare attenzione per la rilevanza che la leva fiscale, abbinata alle scelte di gestione urbanistica, occupa in relazione allo sviluppo futuro del territorio. Il riformismo si basa sulla fiscalità. Tra i criteri ispiratori dei decreti delegati di cui all'articolo II, viene proposta la neutralizzazione, ai fini dell'imposizione fiscale, dei trasferimenti di immobili e di diritti edificatori

strumentali all'attuazione del piano urbanistico. Si tratta non certo di uno sconto o di una misura di favore a vantaggio di soggetti privati, ma — tutto al contrario — si tratta di dotare l'azione pubblica e l'interesse generale di una potente leva di intervento.

Se queste sono le linee di fondo che caratterizzano e danno una fisionomia al progetto di legge, molte altre ancora sono le innovazioni — più puntuali — che costituiscono i corollari di quei principi ispiratori.

Vorrei almeno ricordare:

l'affievolimento dell'istituto burocratico della conformità a vantaggio delle verifiche di coerenza e rispondenza tra pianificazioni;

l'applicazione della compensazione, allo scopo di favorire la riqualificazione ambientale, la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici ed il rinnovo urbano, nonché l'eliminazione di eventuali detrattori ambientali ed estetici;

la premialità, ossia il riconoscimento di *bonus* urbanistici a fronte del conseguimento di utilità pubbliche, in termini di servizi e qualità urbana, aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente ricollegate ai programmi di intervento;

la forte responsabilizzazione dell'amministrazione nello svolgimento dei controlli preventivi all'attività edilizia. La proposta di riforma sancisce il silenzio-assenso sulla domanda di rilascio del permesso di costruire;

la responsabilizzazione del soggetto pianificante rispetto alle conseguenze dei suoi atti di pianificazione. Cioè la possibilità di utilizzare strumenti compensativo-redistributivi (anche fiscali) per riequilibrare tra le opportunità diversamente create dai piani e tra le stesse limitazioni d'uso imposte dai piani;

la facoltà, offerta all'ente di pianificazione di concludere accordi con i soggetti privati ricorrendo anche al confronto

concorrenziale perché vengano recepite proposte di intervento coerenti con gli obiettivi del piano strutturale.

Prima di chiudere questa relazione, voglio ricordare il contributo al miglioramento del testo pervenuto dagli altri organi parlamentari.

Tutti i pareri a cui il provvedimento è stato sottoposto, secondo le norme del nostro regolamento, sono stati favorevoli, sebbene, in alcuni casi, con condizioni ed osservazioni. Soltanto la XI Commissione (Lavoro), peraltro sostanzialmente non interessata dall'argomento, ha espresso un nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento.

La VIII Commissione ha cercato di recepire, nei limiti del possibile, le indicazioni provenienti dalle Commissioni, tanto che è stata data attuazione alle condizioni poste nei pareri della I Commissione (Affari costituzionali) e della IV Commissione (Difesa), nonché alle osservazioni delle Commissioni II (Giustizia), VI (Finanze), anche se parzialmente, e della stessa Commissione Affari costituzionali, ad eccezione della questione relativa al coordinamento con i testi unici in materia di edilizia ed espropriazione.

In relazione a tale questione, infatti, data la finalità dei testi unici, che è quella di unificare le norme su una materia, mantenendo nel tempo tale unità, riterrei opportuno formulare le innovazioni introdotte dalla proposta in esame direttamente come novelle dei testi unici stessi. Pertanto, mi riservo di formulare direttamente le novelle ai due testi unici, in modo che — con un emendamento approvato in Assemblea — noi possiamo risolvere questo problema in quello che ritengo essere il modo migliore dal punto di vista della qualità della legislazione.

Vorrei anche sottolineare la disponibilità a recepire — nel corso dell'esame in Assemblea — la condizione espressa dalla IX Commissione (Trasporti), che va tuttavia approfondita con attenzione, per evitare di inserire qualcosa di estraneo rispetto all'oggetto del testo unificato. Del pari, mi dichiaro sin d'ora disponibile a

verificare le proposte che si evincono dalle osservazioni contenute nei pareri delle Commissioni X (Attività produttive) e XIII (Agricoltura), che la Commissione non ha ritenuto, al momento, di recepire.

Un discorso a parte merita, infine, la V Commissione (Bilancio), che renderà il parere di competenza direttamente all'Assemblea. Nel corso dell'esame in sede consultiva, infatti, è emersa presso quella Commissione l'opportunità di chiedere al Governo la predisposizione della relazione tecnica per la quantificazione degli oneri recati dall'articolo 11 della proposta di legge. Si tratta di una richiesta legittima, peraltro sollecitata in qualche modo dal Governo, che però dovrà tenere conto della particolarità della copertura finanziaria indicata dalla Commissione. Infatti, le disposizioni di cui all'articolo 11 riproducono in larga parte il contenuto di precedenti provvedimenti recanti deleghe, con le quali si è prospettata l'adozione di riforme di notevole portata (da ultimo, la riforma scolastica, quella previdenziale o quella del sistema fiscale), la cui attuazione si realizza in un arco temporale ampio, di durata pluriennale. Anche in questo caso, dunque, si prospetta, piuttosto che la puntuale copertura degli eventuali oneri, una articolata procedura che presuppone la previa indicazione di adeguate risorse. Con tale metodo, confidiamo che possa trovare attuazione un « tassello » molto importante della proposta di legge, che avrebbe così, oltre al contenuto di natura ordinamentale, anche un congruo sostegno fiscale e finanziario.

In ogni caso, è intenzione del relatore attendere le indicazioni che proverranno dalla V Commissione, per poter definire in modo puntuale le disposizioni richiamate.

Un ultimo cenno, infine, va riservato al parere reso dal Comitato per la legislazione, organo di rilievo primario in passaggi parlamentari particolarmente complessi tecnicamente e innovativi, come il presente. Il Comitato che ha prodotto numerose e interessanti osservazioni, recepite in larga parte dalla Commissione, che ha appositamente modificato, in più parti, il testo unificato. In particolare, il

parere del Comitato ha consentito di « disboscare » la complessa formulazione dell'articolo 1, che prevedeva un intreccio di rinvii a norme vigenti ed esclusioni di materie: si è così potuto chiarire — soprattutto — come la materia della tutela dei beni culturali e del paesaggio, essendo inserita dalla Costituzione tra le materie di competenza esclusiva statale, resta fuori della potestà legislativa regionale, senza che ciò si traduca, in modo irragionevole, nell'esclusione di tale materia dalla nozione complessiva di governo del territorio, nel cui ambito — invece — ricade a pieno titolo. Infine, ritengo anche di grande interesse e rilievo il suggerimento del Comitato per la legislazione di corredare il testo di norme (anche abrogative) di coordinamento con la legislazione vigente. Tale effetto di riordino migliorerebbe la qualità complessiva della proposta e mi auguro che l'esame in Assemblea consenta di dare seguito a questa prospettiva.

In conclusione, credo che gli elementi forniti siano sufficienti a dimostrare come il testo, ben lungi dall'affievolire il ruolo dei pubblici poteri, rappresenti, rispetto alle reali pratiche di governo del territorio oggi in atto, un tentativo incisivo di recuperare il ruolo insostituibile della legge dello Stato che rischierebbe di essere invece appannato — nei fatti — dal protrarsi di una inerzia troppo somigliante ad una tacita rinuncia. Questa iniziativa, inoltre, rappresenta un elemento di rafforzamento di tutto il circuito istituzionale attivo nella trasformazione e nella tutela del territorio, in quanto fornisce indirizzi e riferimenti necessari — in primo luogo — alle stesse regioni, chiarendone il perimetro di autonomia.

Gli enti territoriali infatti sono protagonisti importanti della scena legislativa e amministrativa in materia di governo del territorio, ma non possono certo aspirare a rimanere attori unici. In primo luogo per gli intrecci con ambiti legislativi che sono rigorosamente riservati allo Stato, ma anche e soprattutto perché la responsabilità dei pubblici poteri sul territorio, che pure è (apparentemente) una realtà fisica, non

può essere frammentata, cioè ritagliata secondo le linee di confini amministrativi o geografici. Il territorio come concetto giuridico e politico cessa, infatti, di essere un dato meramente fisico per divenire la proiezione di relazioni sociali governate da regole, da dinamiche, da aspettative che operano a tutti i livelli della vita sociale. Sul territorio esisterà sempre una proiezione dell'intera complessità di una società democratica, da cui nessun soggetto può essere escluso e su cui nessuna istituzione potrà mai rivendicare una competenza piena. La complessità della materia deriva tutta da questa verità di fondo.

Il provvedimento, di cui iniziamo oggi l'esame, segna la volontà del Parlamento e della legge dello Stato di non rinunciare a svolgere fino in fondo la propria parte. È un testo migliorabile: l'esame in Assemblea non deve essere e non sarà una semplice ratifica del lavoro fin qui svolto.

Sono fiducioso che i lavori dell'Assemblea saranno informati a quello spirito di serietà e di impegno che ha caratterizzato il lavoro in Commissione, quello spirito costruttivo che ha permesso l'apertura del dibattito di oggi e che il tema che dobbiamo affrontare esige e sollecita.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO PIERLUIGI MANTINI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE N. 153 ED ABBINATE

PIERLUIGI MANTINI. Onorevoli Colleghi, la riforma del governo del territorio, oggi in discussione generale alla Camera, è tra le più urgenti e necessarie per la modernizzazione del paese.

Nella legislazione statale siamo infatti ancora fermi ai principi della legge n. 1150 del 1942 mentre la realtà delle cose è fortemente cambiata.

L'urbanistica di espansione si è arrestata, crescono le esigenze di recupero e di riqualificazione delle città esistenti (si pensi alla conversione delle aree industriali dismesse), aumenta l'esigenza di

governare le trasformazioni con strumenti flessibili e non tramite rigide e impraticabili pianificazioni.

Anche alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione sussiste la competenza statale per una legge di soli principi che stabilisca contenuti generali e strumenti del governo pubblico del territorio.

D'altra parte, l'ipotesi di una totale regionalizzazione delle competenze urbanistiche può ritenersi irrealistica e criticabile, anche alla luce dei lavori della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa e degli articoli 54-59 del decreto legislativo n. 112 del 1998 attuativo della « legge Bassanini » n. 59 del 1997.

In primo luogo, perché « i programmi innovativi in ambito urbano », comunque denominati, nonché i grandi interventi infrastrutturali, i programmi di opere pubbliche statali, gli obiettivi principali di tutela ambientale e paesaggistica, culturale, di promozione dei valori dell'architettura e di difesa del suolo, richiedono certamente l'esercizio di funzioni statali. Occorre, al riguardo, considerare che l'ambiente e l'ecosistema sono attribuiti alla competenza esclusiva dello Stato unitamente alla materia « tutela della concorrenza » il che, in una urbanistica sempre più procedimentalizzata e negoziale, non è certo irrilevante.

Appartengono inoltre alla competenza esclusiva dello Stato il regime civilistico delle proprietà, oltre che il regime sanzionatorio.

In secondo luogo perché tali competenze sussistono in tutti i paesi europei, sebbene con differenti assetti organizzativi, e non vi è ragione per pervenire in Italia a diverse soluzioni. In terzo luogo, realisticamente, non è certo ragionevole lasciare alla scoordinata proliferazione di modelli regionali l'intero onere della riforma, con tempi e modi di attuazione inevitabilmente diversi: ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione vigente, il legislatore statale ha il dovere di offrire un quadro aggiornato e moderno di « principi » legislativi, abrogando la legislazione

previgente, proprio per favorire l'esercizio consapevole delle prerogative regionali.

Non può poi essere trascurato che la riforma costituzionale del citato articolo 117 conserva nell'ambito della legislazione concorrente il « governo del territorio ».

Per queste ragioni, non si può non essere favorevoli alla sollecita adozione di una legge statale di soli principi per il governo del territorio con contestuale abrogazione delle leggi previgenti.

L'Italia deve individuare nella ricchezza e nelle peculiarità del proprio territorio, nelle bellezze naturali, nei giacimenti culturali, nelle filiere della qualità « locale », nella sinergia con il turismo, non già fattori di compatibilità con lo sviluppo economico, ma una vocazione centrale, un *asset* forte dello sviluppo del *made in Italy*.

L'Italia deve inoltre concentrare politiche, azioni, risorse in una grande opera di riqualificazione dell'esistente (dai centri storici alle aree industriali dismesse), frenando il consumo di nuovo territorio e perseguendo i fini primari della realizzazione delle grandi reti dei trasporti e della mobilità e delle nuove esigenze abitative proprie di una società aperta e integrata.

Nel merito della riforma legislativa un quadro di contenuti può dirsi da tempo definito e da più parti condiviso, come pure alcuni elementi di analisi.

D'altronde non sono mancati, nelle precedenti legislature, tentativi avanzati e maturi di riforma: tra questi è rilevante richiamare il testo elaborato del professor Paolo Stella Richter come pure, nella XIII legislatura, il « testo Lorenzetti », sintesi di un articolato percorso di proposte di legge e di audizioni dei principali soggetti culturali, scientifici, istituzionali, economici operanti nel settore.

Contributi rilevanti ai temi della riforma, sotto molti profili, sono negli anni recenti pervenuti dall'intensa attività dell'Istituto nazionale di urbanistica, con riflessi disciplinari e legislativi ampiamente sperimentati a livello regionale e comunale.

In sintesi non è forse inutile ricordare che in Italia l'urbanistica ed il governo pubblico del territorio hanno conosciuto,

in specie negli anni sessanta e settanta, un forte scontro ideologico con connotati peculiari rispetto ad altri paesi.

Si è affermata, in sostanza, una concezione dell'urbanistica come disciplina di tutte le trasformazioni, gestione e usi del territorio e degli interessi plurimi e diversi che in esso hanno sede (« panurbanistica ») e si è ampiamente ritenuto che gli strumenti urbanistici fossero deputati a perseguire fini politici generali.

Si è determinato un notevole conflitto sia all'interno dei diversi soggetti istituzionali titolari di interessi radicati sul territorio e sia tra questi e i soggetti privati (basti pensare alle vicende irrisolte del regime giuridico delle espropriazioni, dei vincoli, della disciplina generale dei suoli edificabili).

Negli anni ottanta, a fronte di una crisi evidente anche sul piano disciplinare dell'urbanistica e ad un parziale arresto della logica dell'espansione edificatoria, si sono affermate le politiche di *deregulation* o, meglio, di deroga ai piani (localizzazione con legge di opere pubbliche, meccanismi di intese Stato-regioni ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, promozione delle « varianti automatiche » anche attraverso i nuovi istituti della « conferenza di servizi » e degli « accordi di programma »).

L'effetto di tali politiche, unitamente alle nuove tendenze legislative volte ad affermare la preminenza dell'ambiente sull'urbanistica (vedi leggi n. 183 del 1989, n. 305 del 1989, piani paesistici), è stato quello di determinare la crisi irreversibile del sistema di pianificazione del territorio delineato dalla legge fondamentale n. 1150 del 1942 (in gran parte vigente), sostituendo surrettiziamente al criterio ordinatore della « gerarchia tra i piani » quello della « gerarchia degli interessi » (di volta in volta emergenti).

Peraltro, dinanzi alla stagnazione della riforma legislativa, occorre prendere atto di un fenomeno fortemente innovativo, nella forma e nella sostanza, degli anni recenti: l'affermazione di politiche governative finalizzate al recupero e alla riqua-

lificazione urbana e ambientale, condotte attraverso decreti ministeriali anziché atti legislativi.

Trattasi delle politiche statali variamente intitolate ai programmi di riqualificazione urbana e ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, ai patti territoriali, ai contratti di quartiere e ai programmi integrati di intervento (questi ultimi anche regionali).

In effetti queste politiche, caratteristiche dell'esperienza più recente, hanno in comune una accentuata eterogeneità dei fini (recupero, riqualificazione, nuove costruzioni) e dei mezzi (attivazione di risorse pubbliche e private).

Esse hanno il merito di affermare una visione integrata e sostenibile delle azioni sul territorio secondo una logica, per così dire, di « piano-progetto » innovando rispetto alla tradizionale scissione tra pianificazione territoriale e programmazione attuativa.

Pur tuttavia permangono molti e rilevanti punti di tensione irrisolti: primi tra tutti, il rapporto con il sistema di pianificazione ordinario e il rispetto dei principi di concorsualità e di trasparenza nella scelta dei *partner* privati per l'esecuzione delle opere pubbliche.

La stagione che potremmo definire dell'« urbanistica dal basso » o dell'« urbanistica per bandi », non sembra in grado di risolvere interamente i principali nodi concettuali e giuridici.

In particolare, occorre dare maggiore stabilità ed efficacia giuridica alle intese e agli accordi tra enti pubblici, evitando la proliferazione dei « piani per visioni », spesso frustranti e dispersivi delle risorse pubbliche, e orientando le politiche alla selezione delle « azioni vincenti » e sostenibili nella realizzazione.

È necessario un nuovo approccio ai problemi del settore in grado di razionalizzare le principali esperienze regionali e comunali e di giovare della dottrina, delle competenze disciplinari e delle analisi che sono emerse nell'intenso dibattito degli

anni recenti pervenendo ad un profondo rinnovamento di nozioni, teorie e istituti sul piano giuridico e disciplinare.

Occorre riaffermare la necessità, di principio e tecnico-operativa, di un razionale sistema di pianificazione del territorio senza indulgere in posizioni apologetiche del piano e correggendo gli eccessi statalisti (o comunali) del passato e del presente.

Un tale impegno, che non si attua solo in via legislativa, è ovviamente condizione indispensabile anche al fine del rilancio dell'economia nel settore edilizio e delle opere pubbliche e nella promozione di uno sviluppo ambientalmente sostenibile.

La direzione di marcia emersa dalle esperienze degli anni più recenti e dalle proposte di riforma culturalmente più mature è ben chiara.

Legge di principi e revisione normativa; programmazione solo strategica e di coordinamento a livello regionale; principio di copianificazione, sulla scorta dell'esperienza francese, per rendere più efficace il coordinamento intersoggettivo; nuovo piano territoriale provinciale fondato sul sistema ambientale (invariante cogente) e sul sistema delle infrastrutture e dei servizi; revisione della pianificazione comunale attraverso l'affermazione del principio della non obbligatoria estensione del piano regolatore all'intero territorio comunale e la nuova articolazione in piano strutturale-direttore, non vincolistico e di medio periodo, e piano comunale attuativo, vincolistico e, in alcuni modelli, legato al mandato politico-amministrativo; integrazione preventiva di tecniche di tutela ambientale nella pianificazione urbanistica (principio di sostenibilità ambientale); marginalizzazione, per quanto possibile, dell'esproprio e dei vincoli preordinati; perequazione tra le proprietà inserite nei comparti di trasformazione; una più netta distinzione tra regime degli interventi sull'edificato e opere nuove (le regole per gli interventi minori sul costruito non possono essere le stesse dell'urbanistica di espansione e di riqualificazione intensiva); abbandono dell'attuale logica quantitativa degli *standard*, in mille modi derogata, in

favore di *standard* prestazionali o reali, ossia di volta in volta valutati nell'ambito del piano-progetto operativo o nel piano comunale dei servizi e delle infrastrutture; determinazione di regole per la disciplina del procedimento di negoziazione urbanistica, anche ai fini dell'attuazione del piano-progetto operativo, garantendo trasparenza, partecipazione e *par condicio* concorsuale tra gli operatori; eliminazione di qualsiasi commistione tra opere di urbanizzazione realizzabili direttamente e a scomputo degli oneri di concessione e opere pubbliche, la cui progettazione e costruzione devono essere soggette alle regole delle gare comunitarie degli appalti; semplificazione amministrativa delle procedure; un nuovo approccio basato su un'« amministrazione per risultati » e una « pianificazione per obiettivi » coerente con il principio della separazione delle funzioni tra organi politici e responsabili della gestione amministrativa; una più ampia previsione dei nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche superando sia il ristretto istituto delle « osservazioni » successive all'adozione che il divieto di partecipazione posto dall'articolo 13 della legge n. 241 del 1990.

I temi indicati costituiscono elementi dell'esperienza di « riforma dal basso », variamente praticata dalle regioni e dagli enti locali pur in presenza di una legislazione statale ormai antica e inadeguata.

La presente proposta di legge nasce dunque dal contenuto della vasta sperimentazione riformistica degli anni recenti, perseguita da governi di diversa connotazione politica, a dimostrazione della sussistenza di un campo di esigenze ampiamente condiviso tra le diverse forze politiche.

Occorre inoltre inquadrare l'ampio processo riformatore degli anni recenti nell'ambito proprio di una legge statale di principi coerente con il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Con queste convinzioni abbiamo avanzato una nostra proposta di riforma che, in parte, è alla base del testo unificato all'esame della Camera. Prima di proce-

dere alla critica delle insufficienze del testo unificato, è pertanto utile soffermarsi sui punti della nostra proposta.

Il capo I è dedicato ai diversi ambiti di competenza statale: esclusiva, in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in materia di ordinamento civile e penale e di regime delle proprietà, in materia di tutela della concorrenza nonché nella definizione dei livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali dei servizi; concorrente, nella definizione dei principi del governo del territorio e dei principi ispiratori di sussidiarietà, sostenibilità ambientale ed economica, concertazione, partecipazione, pari opportunità nella negoziazione, perequazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa.

Il capo II della proposta di legge puntualizza le competenze statali incidenti in materia urbanistica nell'intento di offrire un quadro unitario e realistico delle diverse politiche territoriali, anche alla luce del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2001, di riordino del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In coerenza con la legislazione più recente in materia di lavori pubblici viene tuttavia affermata l'esigenza di una più specifica precisazione dell'esercizio coordinato delle funzioni statali, attraverso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, e la necessità di valorizzare il ruolo tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici, da intendere quale conferenza di servizi ad impronta federalista.

Viene altresì affermato il principio, che deve essere svolto in coerenza dalle legislazioni settoriali, del raccordo delle tutele cosiddette « separate » (parchi, autorità di bacino, sovrintendenze e altri soggetti pubblici titolari di interessi pubblici) con gli atti di pianificazione urbanistica con l'obiettivo esplicito di coordinare, attraverso sedi di codecisione e intese procedurali, le tutele settoriali con gli atti di pianificazione.

Il capo III specifica i principi fondamentali del governo del territorio con un'attenzione rilevante per le principali innovazioni culturali e disciplinari emerse negli anni recenti.

L'articolo 4 richiama il fondamentale principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, principio di rango costituzionale, nonché il criterio di riserva amministrativa degli atti di governo del territorio in capo ai comuni, definiti soggetti primari nel governo del territorio.

Viene in tal modo rimosso il principio di rigida gerarchia dei piani, che caratterizza la legge n. 1150 del 1942, lasciando agli enti territoriali e alla regione un'ampia libertà di autodeterminazione.

L'articolo 5 definisce il governo del territorio una « funzione pubblica » che si attua « attraverso una pluralità di atti, istituti e tecniche di diverso contenuto disciplinare, di natura pubblicistica e privatistica ».

Si evidenziano, in tal modo, la natura inevitabilmente pubblicistica della funzione e, nel contempo, la flessibilità e l'articolazione dei mezzi e degli strumenti (urbanistica negoziale, programmazione partecipata, società di trasformazione urbana, eccetera) superando gli anacronistici caratteri di unilateralità e di autoritatività tipici degli atti urbanistici tradizionali.

Il governo del territorio è ispirato al rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalle leggi al perseguimento « dell'interesse pubblico concreto individuato attraverso il metodo del confronto comparato tra interessi pubblici e privati, sulla base dei criteri della partecipazione e della motivazione pubblica delle scelte ». Devono essere evidenziate altre due rilevanti innovazioni. La prima riguarda la pianificazione definita « la principale, sebbene non esclusiva, forma di governo del territorio », con ciò superando le tradizionali nozioni. Vengono inoltre indicati due distinti livelli: gli atti di contenuto strategico strutturale che non hanno efficacia conformativa delle proprietà; e gli atti di contenuto operativo, comunque denominati, che disciplinano il regime dei suoli e

hanno efficacia conformativa delle proprietà, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione.

Il comma 4 determina una scelta di grande rilievo: viene stabilito, risolvendo in larga misura una *vexata quaestio*, che il territorio non urbanizzato è edificabile solo per opere e infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo e l'ambiente e che le regioni stabiliscono i casi ulteriori di edificabilità, per categorie generali, degli ambiti del territorio non urbanizzato.

In coerenza con la giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, e rinviando all'autonomia delle regioni le scelte più specifiche, viene in tal modo posto il principio della non edificabilità « naturale » del territorio non urbanizzato che è conforme alle esigenze di salvaguardia del nostro territorio e del paesaggio, che costituiscono risorse fondamentali per lo sviluppo civile, culturale ed economico del nostro paese.

L'articolo 6 stabilisce il metodo della cooperazione e della concertazione tra i diversi soggetti istituzionali nell'intento di perseguire il cosiddetto « principio di pianificazione ».

Si vuole così superare la logica dei controlli e delle « doppie fasi » procedurali, che determinano sovraccarichi burocratici e conflitti, realizzando un coordinamento intersoggettivo già nella fase delle scelte più rilevanti che investono, inevitabilmente, una pluralità di interessi pubblici differenziati di cui sono titolari enti diversi.

È interessante evidenziare che in sede di conferenza di pianificazione possono essere previste forme di compensazione economico-finanziarie a favore degli enti e dei territori che risultano penalizzati o comunque gravati dai maggiori oneri di impatto ambientale. L'articolo 7 stabilisce il fondamentale principio di partecipazione al procedimento di pianificazione. In una nuova logica di alleggerimento delle previsioni legislative di natura vincolante risulta evidentemente ampliata la discrezionalità amministrativa nelle scelte: la ricerca dell'interesse pubblico concreto si

baserà, dunque, sul confronto trasparente tra i diversi interessi pubblici e privati coinvolti che devono essere adeguatamente rappresentati nel corso del procedimento.

D'altronde gli istituti di partecipazione, che acquistano un rilievo anche maggiore nella nuova logica della « legalità procedimentale », sono ampiamente diffusi nel contesto europeo (*enquete publique* in Francia, *encuesta previa* in Spagna, *public inquiry* ed *examination in public* in Inghilterra, legge sul procedimento in Germania, eccetera), ed hanno una cospicua tradizione anche in Italia, che si è arricchita con la stagione degli statuti comunali che contemplan, in diversi casi, l'istituto dell'« udienza pubblica ».

Saranno ovviamente le regioni e gli enti locali a definire l'articolazione più proficua dei diversi istituti nel rispetto del principio legislativo fondamentale. L'articolo 8 disciplina gli accordi con i privati, assai rilevanti in materia urbanistica, nel rispetto del principio di pari opportunità e attraverso procedure di confronto concorrenziale.

L'urbanistica « negoziata » o « consensuale » è parte innegabile dell'attuale esperienza dell'*administration concertée*: ma essa deve svolgersi nel contesto di principi, di rango costituzionale e di competenza statale, quali la concorrenzialità, la *par condicio*, l'imparzialità amministrativa, la pubblicità delle scelte (con la conseguente partecipazione dei cittadini *uti cives*). L'articolo 9 è di particolare rilievo poiché viene con esso riformato un antico « idolo » della pianificazione urbanistica: quello dello *standard* quantitativo che è stato di sicura utilità (e può esserlo tuttora) nella storia dell'urbanistica italiana ma che difficilmente può essere predefinito a livello statale. Si è registrata a riguardo una tendenza univoca, nella legislazione regionale e nelle esperienze comunali, in direzione di *standard* qualitativi o prestazionali ossia di attrezzature urbane e territoriali e dei servizi locali necessari alla soddisfazione dei fabbisogni civili e sociali delle collettività interessate nonché all'accessibilità e alla mobilità dei cittadini e degli utenti.

La proposta di legge affida alla pianificazione strutturale, con riferimento ad un periodo non inferiore a dieci anni, la definizione della dotazione complessiva e alle diverse modalità tecnico-operative, individuate dalle regioni e dai comuni, la precisazione più specifica.

È evidente che, anche per effetto dell'abrogazione normativa della zonizzazione, le regioni e i comuni saranno più liberi di definire, attraverso la « lettura » dei propri territori, i rapporti che necessariamente intercorrono tra sviluppo o riuso edilizio e infrastrutture, opere viarie, parcheggi, servizi ambientali e servizi per l'*habitat*, nel rispetto del principio fondamentale posto dalla legislazione statale. L'articolo 10 affronta il delicato tema dei vincoli urbanistici e della perequazione. Il primo profilo risulta notevolmente depotenziato poichè la scelta compiuta all'articolo 5, con cui si attribuisce l'edificabilità tramite atti comunali solo nell'ambito del territorio urbanizzato, depotenzia notevolmente la problematica dei vincoli « larvamente » espropriativi di contenuti e di valori delle proprietà.

Anche la sostanziale eliminazione della sistematica dei piani con effetti immediatamente conformativi delle proprietà, ed aventi valore di implicita dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori, converge nella medesima direzione alleggerendo di molto i vincoli sulle proprietà.

Viene tuttavia mantenuta, pur nel nuovo e più definito contesto, la previsione del vincolo preordinato all'espropriazione per la realizzazione di opere e di servizi pubblici o di interesse pubblico che ha la durata di cinque anni e può essere motivatamente reiterato per una sola volta (in tal caso è previsto per il proprietario un particolare indennizzo). Sono inoltre previste ipotesi di permuta dell'area e di trasferimento dei diritti edificatori, nel rispetto del piano comunale. La perequazione, ampiamente sperimentata nelle esperienze urbanistiche più recenti, è definita il metodo ordinario della pianificazione operativa con l'espresso fine dell'attribuzione dei diritti edificatori a tutte le

proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica e con caratteristiche omogenee.

I diritti edificatori sono liberamente commerciabili negli ambiti urbanistici individuati e, innovazione assai rilevante sul piano operativo, i trasferimenti di cubature sono esenti da imposte.

L'articolo 11, dedicato ai titoli abilitativi, recepisce il recente indirizzo legislativo, regionale e statale, che ha progressivamente esteso la denuncia di inizio attività (dichiarazione di avvio dei lavori e certificazione tecnica di conformità) di interventi edilizi dapprima in funzione sostitutiva delle « autorizzazioni edilizie » e, in seguito, anche di interventi edilizi in precedenza soggetti a concessione edilizia.

La materia è oggetto di revisione nell'ambito del testo unico sull'edilizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) sicché la presente proposta di legge si limita a ribadire i principi e le relative competenze regionali.

Merita di essere evidenziata la previsione secondo cui « al fine di favorire il confronto concorrenziale il piano comunale individua le tipologie degli interventi per i quali la determinazione degli oneri dovuti è libera nel massimo ed è stabilita sulla base dell'effettivo valore dell'intervento individuato tramite libera contrattazione di mercato ».

Per rendere più razionale ed operativo tale sistema, in gergo definito dell'« asta delle licenze » (riferita solo a progetti di trasformazione intensiva), viene previsto che i comuni hanno la prelazione civilistica nell'acquisto delle aree ritenute di rilievo strategico da reimmettere, conseguentemente valorizzate, nel mercato.

L'articolo 12 ribadisce i poteri di vigilanza e di controllo dei comuni sulle trasformazioni urbanistico-edilizie nel proprio territorio. Sono fatte salve le sanzioni penali, amministrative e civili previste dalle leggi statali, ferma la potestà delle regioni di prevedere ulteriori e diverse sanzioni amministrative di natura non afflittiva. Vengono inoltre stabiliti gli interventi di natura sostitutiva di competenza delle regioni sulla base delle espe-

rienze consolidate nell'ordinamento. L'articolo 13 è di notevole rilievo poichè indica le norme statali oggetto di abrogazione.

Le leggi indicate sono di stretto riferimento urbanistico poichè occorre coordinare la legislazione vigente in materia edilizia e di espropriazione con i nuovi principi urbanistici.

Il comma 3, infine, stabilisce che la legge entra in vigore il centottantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* allo scopo di consentire un congruo termine, in specie alle regioni, per l'attuazione consapevole dei nuovi principi.

La proposta di legge, ispirata alla cultura e alle esperienze dell'«urbanistica riformista», nonché al mutato contesto costituzionale, intende contribuire, con spirito costruttivo, alla realizzazione di una riforma essenziale per la maggiore equità e competitività dell'Italia nella convinzione che sussistano tutti i presupposti, di natura politica e disciplinare, per una sollecita approvazione nell'attuale legislatura.

Tuttavia siamo ormai nell'ultimo anno della legislatura e l'iter in Commissione è stato lento e non adeguato all'urgenza.

Vi è un percorso condiviso in Parlamento e ciò lascia ben sperare sugli esiti della riforma.

Ma occorrono miglioramenti essenziali al testo unificato proposto dal relatore: l'attuale maggioranza, nell'ultima fase di esame in Commissione, è stata autoreferenziale ed ostile al confronto. Un atteggiamento, questo che ci auguriamo venga modificato nell'esame in Assemblea.

Nel merito del testo unificato, l'Ulivo rappresentato nel Comitato ristretto, ha presentato emendamenti e ha individuato le modifiche sostanziali di seguito illustrate.

La prima questione è rappresentata dalla nozione estremamente ristretta di governo del territorio. E esso è ridotta a poca cosa in specie alla «disciplina degli usi del suolo e della mobilità». Siamo dunque all'identificazione del governo del territorio con la nozione di urbanistica nel senso più restrittivo, della regolazione

delle trasformazioni urbane, con la definizione di regole per una razionale edificazione, ricercando tutt'al più una equilibrata dotazione di spazi e servizi pubblici a supporto dell'edificato. Manca ogni richiamo alla pianificazione d'area vasta, diretta ad integrare le tematiche ambientali e paesaggistiche. Si torna a considerare «la tutela del suolo, dell'ambiente e dei beni culturali e ambientali» non come uno degli obiettivi primari del governo del territorio ma come materie distinte da esso, costituenti un limite alla disciplina delle trasformazioni del suolo piuttosto che una finalità essenziale per la qualità del territorio.

Occorre cogliere nel passaggio operato dal legislatore costituzionale, dalla nozione di pianificazione urbanistica a quella di governo del territorio, l'esigenza di una funzione pubblica di regolazione del territorio, che persegua l'integrazione delle politiche di sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture con la tutela e la valorizzazione del territorio e dei suoi valori ambientali, paesaggistici, culturali, sociali ed economici.

Occorre, quindi, una legge che non si limiti alla disciplina delle procedure e dei contenuti tipici degli strumenti urbanistici, tradizionalmente intesi, ma che sappia cogliere la peculiarità della nuova funzione di governo del territorio nella sua trasversalità, nella esigenza cioè che il governo del territorio realizzi innanzitutto il raccordo e la riconduzione a sistema delle diverse politiche settoriali e specialistiche che incidono sul territorio.

In altre parole, l'aspetto centrale della pianificazione deve cogliersi nella sua capacità di integrare gli obiettivi di sviluppo della realtà economica e sociale con le esigenze di salvaguardia e valorizzazione del territorio, temperando e rendendo coerenti l'insieme degli interessi pubblici coinvolti dai processi di trasformazione del territorio.

Nella proposta di testo unificato, gli interessi pubblici della tutela del suolo, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sono visti come un limite esterno alla materia del governo del territorio.