

Questa separatezza viene considerata come la conseguenza del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in queste materie, sottraendola quindi, a quella regionale. In realtà la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire la inammissibilità di questa lettura della netta separazione delle competenze statali e regionali.

La Corte, proprio con riguardo all'ambiente, ha già precisato che non costituisce una materia, bensì un valore costituzionalmente protetto, riservato allo Stato per le esigenze di unitarietà ed omogeneità della tutela su tutto il territorio nazionale, ma che può costituire oggetto della legislazione regionale per gli aspetti collegati funzionalmente con le materie di competenza delle regioni, tra cui rientra senz'altro, la regolazione dell'assetto del territorio.

In questo contesto, perseguendo l'esigenza di semplificazione ed integrazione delle politiche territoriali, la legge nazionale, che detta i principi fondamentali per il governo del territorio, deve fissare i principi che devono essere osservati anche dagli atti di programmazione e pianificazione settoriale, dai programmi di intervento specialistici eccetera, che comunque incidono sul regime dei suoli, regolandone usi e trasformazioni ammissibili.

Nell'ottica di questa nuova nozione di governo del territorio riteniamo fondamentale il principio secondo cui il territorio « non urbanizzato » non è edificabile, salvi i servizi e le infrastrutture e le eventuali deroghe regionali, per categorie generali, nel rispetto dell'articolo 42 della Costituzione.

La pianificazione territoriale ed urbanistica deve avere tra i propri obiettivi primari, quello di assicurare uno sviluppo eco-compatibile degli insediamenti e di ridurre al minimo il consumo della risorsa territorio, promuovendo i processi di riqualificazione e riuso delle aree urbanizzate.

Ciò anche nella logica di salvaguardare il paesaggio, *heritage* da lasciare alle nuove generazioni, oltre che bene di straordinario valore economico.

Allo scopo di dare un solido fondamento a tali obiettivi generali della pianificazione occorre poi sottolineare la necessità del potenziamento dei momenti conoscitivi e valutativi del piano, cioè degli elaborati diretti a dare un'aggiornata rappresentazione e analisi delle caratteristiche peculiari della comunità locale e del territorio interessato, quali elementi costituiti del piano.

Occorre chiarire che tali contenuti, devono rappresentare il riferimento necessario per la motivazione delle scelte principali che connotano ciascuno strumento di pianificazione.

Questa motivazione non deve limitarsi, come nell'articolo 7, comma 3 della proposta di testo unificato, ad aver riferimento alle « proposte presentate nell'ambito del procedimento » primariamente dai soggetti interessati, ovvero alla troppo generica coerenza del piano con i principi generali della legge quadro; ma deve essere più concretamente riferita alla rispondenza delle previsioni del piano, alle esigenze di sviluppo proprie della comunità locale e alla verifica della loro sostenibilità in termini ambientali, territoriali, infrastrutturali, sociali, eccetera.

Nell'ambito di questi processi di elaborazione e approvazione dei contenuti dei piani sarà possibile svolgere la necessaria valutazione di compatibilità ambientale, richiesta dalla recente direttiva comunitaria 2001/42/CE.

La concezione riduttiva del governo del territorio, contenuta nel testo, rende più complesso e incoerente il sistema, precludendo la possibilità di reali forme di semplificazione che derivano dall'approccio integrato e concertativo che va posto a base del processo di pianificazione.

La seconda questione attiene al riparto delle competenze amministrative. Nel testo unificato si assume il principio di sussidiarietà quale criterio di ripartizione delle attribuzioni tra i diversi soggetti istituzionali. Ma in realtà viene mantenuto un ordinamento fondato, da una parte sul rafforzamento del ruolo statale e dall'altra su un sistema di pianificazione a geometria variabile, di difficile comprensione,

che non assume la qualità della pianificazione, come fattore essenziale per il governo dei processi di trasformazione dello stesso.

Il testo legislativo attribuisce allo Stato funzioni amministrative amplissime, che attengono alla « predisposizione di politiche generali e di settore inerenti lo sviluppo economico e sociale, il territorio e l'ambiente », e all'adozione di strumenti di « indirizzo e di intervento per l'attuazione di tali politiche » (articolo 1, commi 4 e 5).

Questa vasta formulazione delle competenze statali viene ulteriormente arricchita con un'ampia elencazione di funzioni attinenti all'assetto del territorio e alla tutela dello stesso in campo ambientale, anch'esse riservate allo Stato (articolo 2 comma 1). In questo contesto resta ferma la contrarietà, al testo unificato, sul punto del recepimento « automatico » delle infrastrutture e delle opere previste dal DPEF « nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro » (articolo 2 comma 4), una impostazione verticistica e inaccettabile, contraria alla stessa autonomia delle intese Stato-regioni ai sensi della decisione della Corte costituzionale n. 303 del 2003.

Per quanto attiene alla pianificazione territoriale il testo unificato considera tale funzione « eventuale » e la sua attribuzione ad un ente non definito. È infatti la regione a stabilire quali ambiti del territorio debbano essere pianificati e da parte di quale ente (articolo 5 comma 1). Non si tratta necessariamente di un ente territoriale (si precisa infatti che la regione dovrà solo prevedere la partecipazione di tali enti al processo di pianificazione). Si afferma solo che, grazie a questa investitura, detto ente assume un ruolo primario circa la disciplina e il controllo dell'uso del territorio (comma 2) e che, fino alla assunzione delle determinazioni regionali, che sembra debbano essere assunte per legge, questa funzione pianificatoria compete ai comuni (comma 6).

È evidente il contrasto di tale sistema con l'articolo 118 della Costituzione che attribuisce ai comuni funzioni proprie, tra le quali è tradizionalmente e pacifica-

mente ricondotta la regolamentazione degli usi e delle trasformazioni del proprio territorio. Ma soprattutto appare inaccettabile questa profonda svalutazione dello strumento pianificatorio, quale momento essenziale per il governo del territorio. Non si comprende come si possa ipotizzare un sistema di pianificazione a macchie di leopardo, che non competeva necessariamente agli enti esponenziali della Comunità locale (e quindi dai portatori degli interessi generali della stessa) ma che possa essere conferito anche ad enti che ordinariamente esercitano funzioni di area vasta o che sono preposti alla cura di interessi specifici.

Risulta evidente la forzatura dell'introduzione degli elementi normativi appena riportati, che risultano peraltro incompatibili con gli altri brevi cenni in merito alla disciplina degli strumenti urbanistici (riportati nell'articolo 5), che attengono alla natura generale di tali strumenti (volti alla regolazione dell'intero territorio interessato, agli obiettivi generali della pianificazione; all'articolazione della pianificazione in modalità strategiche, strutturali e regolamentari, alla necessità che i piani urbanistici ricomprendano e coordinino ogni disposizione di settore concernente il territorio, i quali sono ispirati, nonostante la lacunosità e l'eccessiva genericità, alle migliori leggi regionali in materia di governo del territorio di recente approvazione).

Occorre affermare e non potrebbe essere diversamente, che le funzioni di governo del territorio competono primariamente ai comuni, fatti salvi i compiti che attengono alla cura di interessi di area vasta, espressamente e stabilmente attribuiti dalla legge regionale alla provincia o alla regione.

Noi riteniamo necessario l'esplicito riconoscimento del piano territoriale provinciale, quale strumento di « area vasta », nel rispetto delle dinamiche proprie della sussidiarietà verticale: dal *marketing* territoriale alle sedi stabili di governo metropolitano.

Inoltre la legge deve stabilire le competenze tassativamente riservate allo Stato per assicurare l'esercizio unitario con l'in-

dividuaione chiara delle funzioni in merito ai rapporti con gli organismi comunitari e internazionali; al programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture; agli interventi speciali; alla normativa tecnica; al monitoraggio del territorio e allo stato della pianificazione e la necessità che l'attuazione degli interventi, sia in termini di localizzazione puntuale delle opere, sia di realizzazione ed esecuzione delle stesse, debba vedere il pieno coinvolgimento delle realtà locali. In particolare, la localizzazione delle opere deve essere operata, di norma, nell'ambito dei piani urbanistici, previa valutazione della compatibilità ambientale e territoriale delle stesse e la realizzazione degli interventi statali deve vedere lo sviluppo di accordi che consentano specifiche forme di coordinamento e collaborazione tra Stato, regione ed enti locali direttamente interessati.

La terza questione riguarda il rapporto tra amministrazioni che esercitano le funzioni di governo del territorio e soggetti privati e più in generale l'efficacia degli atti di pianificazione. Il governo del territorio è una « funzione pubblica », partecipata e aperta alla negoziazione nell'attuazione, ma le scelte della programmazione sono e devono restare pubbliche: non è condivisibile una versione unicamente ispirata al principio della sussidiarietà orizzontale, secondo cui « i privati si fanno carico delle esigenze pubbliche di sviluppo del territorio ». Nel testo unificato le indicazioni normative vanno nella direzione di dare priorità alla tutela delle posizioni giuridiche dei privati.

Così, all'articolo 4, comma 3, si prevede che le funzioni pubbliche di regolazione del territorio debbano esercitarsi « prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi »; cioè di atti contrattuali o comunque di atti che vedano cittadini e autorità pubblica forniti dei medesimi poteri e facoltà.

Una visione ristretta e fuorviante del principio di sussidiarietà orizzontale che rischia di degenerare in affarismo locale, alterando il corretto rapporto dialettico tra pubblico e privato. Riteniamo occorra

ribadire la natura pubblica della funzione di governo del territorio. Essa deve essere contraddistinta dal fatto di perseguire interessi generali e di esplicitarsi in atti generali di pianificazione, aventi contenuto conformativo della proprietà.

Solo un sistema solidamente fondato su queste premesse può prevedere un significativo sviluppo di un rapporto tra l'amministrazione ed il privato, sia in termini di partecipazione al momento di definizione dei contenuti delle scelte urbanistiche di dettaglio, che di coinvolgimento diretto nella attuazione delle previsioni. Gli accordi con i privati devono essere promossi e sviluppati nell'ambito di una griglia di obiettivi e di finalità generali, già definiti in modo stabile dalla pianificazione strategica e strutturale.

Questa condizione fornisce gli elementi di riferimento che consentono di instaurare sia una negoziazione con i privati direttamente interessati, sia una procedura ad evidenza pubblica tra gli operatori economici che intendono concorrere alla attuazione di talune previsioni di piano; ma soprattutto fa sì che possano emergere con trasparenza le motivazioni di interesse pubblico che sono alla base della stipula dell'accordo.

Così come va garantita la *par condicio* e trasparenza negoziale, evitando il riprodursi di antistorici intrecci tra « politica e affari »: ciò vale soprattutto per le tecniche di « affidamento » dei piani-progetto.

Una legge statale che stabilisca i principi fondamentali in materia di governo del territorio, deve essere l'occasione per fornire un chiarimento definitivo in merito all'annosa questione circa la natura non espropriativa dei vincoli generali di inedificabilità e dei limiti e condizioni all'uso e alle trasformazioni del suolo, previsti dai piani.

Il testo unificato continua a mantenere ampi margini di incertezza sul punto, all'articolo 6, comma 3, si continua a prevedere che dette « previsioni di inedificabilità », così come i vincoli di destinazione pubblica delle aree, decadono se non attuate entro cinque anni, salvo che non si

tratti di vincoli (e destinazioni) che il piano deve recepire. La disposizione appare pertanto ancora ispirata al ritorno della passata concezione dello *jus aedificandi* come contenuto intrinseco della proprietà immobiliare, comprimibile solo per un tempo limitato e previo indennizzo.

Questa previsione del resto contrasta con la nuova disposizione dell'articolo 5, comma 5, della proposta di testo unificato nel quale si afferma che la pianificazione « regolamentare » (nuova denominazione che sostituisce quella, di uso più comune, di pianificazione « operativa ») disciplina il regime dei suoli ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione, ha cioè natura conformativa della proprietà.

La questione da affrontare con forza è quella della natura ed efficacia dei piani strategici e strutturali: se gli stessi devono operare, come si legge contraddittoriamente nel medesimo testo « nel rispetto dei caratteri storici, culturali e sociali » e « in conformità agli atti di pianificazione sovraordinata » (articolo 5, comma 3) e devono « ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti ogni disposizione di settore concernente il territorio » (articolo 5, comma 4), non si comprendono allora le ragioni della affermazione della natura non conformativa del piano strutturale, per le parti in cui lo stesso operi l'integrazione e la messa a sistema delle politiche settoriali di tutela, coordinando con esse gli obiettivi di sviluppo e qualificazione del territorio.

Occorre introdurre il principio secondo cui il superamento del ricorso ai vincoli espropriativi deve avvenire, nell'ambito delle previsioni di piano, non già attraverso l'utilizzo generalizzato di strumenti di negoziazione, bensì prevedendo, un più ampio ricorso ai meccanismi perequativi. Essi infatti, non solo consentono l'equa ripartizione tra tutti i privati interessati, sia degli oneri che dei benefici derivanti dalle trasformazioni insediative, ma consentono anche di assicurare il reperimento delle aree e delle quote edificatorie necessarie per attivare gli interventi pubblici previsti dal piano, siano essi opere pub-

bliche in senso stretto, ovvero interventi di edilizia pubblica, convenzionata o a prezzi calmierati.

Occorre inoltre accogliere la richiesta delle regioni di introdurre nel testo unificato i meccanismi di perequazione territoriale, di compensazione e riequilibrio a favore delle comunità locali gravate dai significativi impatti negativi sull'ambiente, derivanti da infrastrutture e opere di rilievo sovracomunale, ovvero misure dirette ad assicurare il riequilibrio economico e sociale per gli ambiti territoriali non beneficiati, per effetto delle scelte di pianificazione di area vasta, da opportunità di sviluppo ovvero gravate da significativi vincoli di tutela.

Così come va assunto dalle regioni la richiesta di prevedere nel testo unificato la strumentazione essenziale all'esercizio delle funzioni di governo del territorio. In estrema sintesi esse attengono:

alla costituzione di un sistema nazionale, articolato a scala regionale, per il monitoraggio e lo studio del territorio;

alla natura pubblica dei dati e delle informazioni, relative al territorio e di conseguenza all'obbligo, per i soggetti pubblici e privati che svolgano compiti di raccolta ed elaborazione degli stessi, della loro messa a disposizione delle autorità che esercitano funzioni di governo del territorio;

alla necessità di sviluppare nel nostro paese sistemi cartografici aggiornati e congruenti tra loro, per assicurare una corretta elaborazione e rappresentazione degli strumenti di pianificazione.

Sull'abusivismo resta fermo il contrasto dei condoni come « principio fondamentale », e la necessità di una riflessione sulle differenti ipotesi di regolamentazione per individuare soluzioni il più possibile condivise.

In primo luogo, attraverso l'esplicita attribuzione di una competenza legislativa regionale, nel campo della vigilanza e controllo sino alla definizione delle sanzioni amministrative, di natura reale e ripristinatoria, conseguenti alla violazione di disposizioni di legge.

In secondo luogo, attraverso il mantenimento in capo allo Stato, delle diverse forme di sanzioni penali e civili in ragione dell'asserita esigenza di unitarietà del sistema sanzionatorio degli illeciti.

Come pure è possibile l'istituzione di « agenzie », con una loro autonomia, per il controllo e per gli interventi diretti sulla demolizione, oltre alla previsione di una maggioranza qualificata in Parlamento per l'adozione di provvedimenti di sanatoria.

Il testo attualmente all'esame della Camera può e deve essere migliorato nell'intento di pervenire ad una riforma matura ed urgente per il paese.

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

ANTONIO BARBIERI. Di fronte alla grande importanza, per la vita quotidiana del cittadino comune, dei temi affrontati nell'odierno progetto di legge, non può prescindere da una disamina storica sulla evoluzione in Italia del dualismo Stato-regioni e da una presa di coscienza circa l'attuale diffusa resistenza, se non aperta ostilità, da parte delle opposizioni, nei confronti di qualunque tipo di vera innovazione politica, tal che sia cioè consapevole di una prospettiva politica non dirigista e personalistica; come purtroppo ampiamente ha dimostrato anche il caso dell'altra riforma altrettanto epocale quanto quella urbanistica, cioè — oso dirlo — quella della scuola italiana.

La storia della legislazione italiana per il territorio mette in risalto il fallimento di due grosse questioni: il governo del territorio e il potere delle regioni per il suo esercizio. In questo settore non si può fare a meno di rilevare il perdurare in Italia di posizioni di arroccamento difensivo, aggravate dalla mancata definizione dei rapporti fra i vari livelli di potere; con particolare riferimento alla mancata attuazione fino all'inizio degli anni settanta

delle norme costituzionali sulla istituzione delle regioni. Infatti è soltanto a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; che ha avuto inizio l'effettivo trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato alle regioni.

Le disposizioni contenute in quel provvedimento in materia di assetto del territorio si prestavano, allora, ad una lettura generica e si ponevano come anticipatrici rispetto alla moderna nozione di governo del territorio. Tuttavia, non si può fare a meno di ricordare che le regioni sono state a loro volta artefici di una tendenza centralistica, che ne ha accentuato il ruolo anche sulla materia del governo del territorio, a scapito di province e comuni. Tendenza ampiamente poi confermata dalla ostilità con cui è stata accolta la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, con particolare riferimento all'articolo 3.

Se il primo tentativo serio di legificazione nel settore urbanistico è stato rappresentato dalla cosiddetta « legge Bucalossi », tutta la produzione normativa degli anni Ottanta è stata caotica e ha concorso ad approfondire la condizione di separazione tra Stato e regioni.

Nel corso della XIII legislatura sono state presentate numerose proposte di legge che si limitavano a disciplinare aspetti procedurali e, in generale, la maggioranza di allora ha bloccato ogni più serio progetto di riforma in questo settore.

La Casa delle Libertà, ed in particolare Forza Italia, si è invece mostrata, fin dai primi attimi della XIV legislatura, assolutamente decisa a realizzare, con chiarezza di principi liberali e con forza di potere democratico, questa epocale riforma.

Fin dall'ottobre del 2002, l'onorevole Lupi e con lui io stesso, a nome e per incarico della direzione di Forza Italia, abbiamo organizzato un seminario di studio tenuto nell'ambito del nostro gruppo parlamentare a Palazzo Marini, con l'ambizioso ma strenuamente realistico scopo di pervenire ad un testo di riforma legislativa concepito su una piattaforma di principi suggeriti dagli esimii studiosi che

intervennero al seminario, tra i quali qui torno ancora una volta a ringraziare, tra i tanti, il professor Stella-Richter.

Fin dall'inizio io, come modesto ex amministratore locale, sono andato alla mia memoria: alla programmazione negoziata, alla normativa europea che di fatto ha partorito questo strumento; ed al fallimento, quasi totale, della programmazione negoziata che ha poi comportato, a mio avviso, l'incapacità delle regioni a spendere i soldi della capacità economica fornita dalla comunità europea.

Sempre in quella estesa e dotta sede aggiungevo che bisognava sperimentare anche nuove ipotesi, nuovi concetti, che superano quello del piano in senso statico, offrendo al cittadino ed alla comunità strumenti flessibili, mentre il piano è il contrario è l'antitesi della flessibilità. Con la programmazione negoziata effettivamente si può realizzare, si può passare alla fase attuativa in tempi più rapidi, ma soprattutto essa si porta al concetto della orizzontalità per superare il concetto della rete di pesantezze nel governo del territorio per puntare al concetto di risorse, a parità tra soggetti, e questo potrà darci nuovi scenari e su questo possiamo qualificarci sperimentando nuove strade.

Ivi apparve subito chiaro che era necessaria una legge di principi e che anche in vista della nuova formulazione devolutiva degli articoli 116 e 117 della Costituzione, riconoscesse nel Comune il soggetto primario del governo del territorio.

I diversi progetti presentati nella XIV legislatura, a partire da quello depositato immediatamente e tempestivamente già il 30 maggio del 2001 dall'onorevole Bossi, hanno trovato consapevolezza della situazione, urgente e critica, di una nuova legislazione in tutta l'VIII Commissione, che ne ha iniziato l'esame nel giugno-luglio 2003, allorché poi ne ha demandato l'unificazione ad un Comitato ristretto. Nel marzo 2004 il relatore onorevole Lupi ha presentato il testo base, poi ulteriormente emendato fino all'attuale testo approvato or è una settimana.

Il testo unificato definito dal relatore si propone di attuare anch'esso validamente

la riforma del Titolo V della Costituzione, come richiesto da deputati anche dell'opposizione, facendosi carico dell'annoso problema del dualismo Stato-regioni e cercando di rendere concretamente attuabili le funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali in materia di governo del territorio. La proposta di legge in esame si impone per la fondamentale e urgente esigenza di innovare la disciplina di un settore che, al momento, risulta ancora inquadrata da una legge del 1942. Nel lunghissimo corso degli anni successivi all'entrata in vigore di tale provvedimento, si erano progressivamente evidenziati e aggravati fenomeni che imponevano il riassetto della materia urbanistica e, in modo specifico, del complessivo ambito al quale si riferisce il concetto di governo del territorio. Ad essi poi nel tempo sono subentrati quelli legati all'esigenza di riqualificazione e recupero del patrimonio urbanistico.

Nell'attuale fase hanno finito pure per assumere un ruolo fondamentale, nondimeno, le questioni legate al rapporto pubblico-privato, nonché i problemi connessi al riparto delle competenze. L'opportunità odierna di configurare finalmente un intervento legislativo unificatore in principi chiari in materia, pertanto, sarà felicemente produttiva di accresciuti spazi di libertà e di opportunità di sviluppo, appunto in ciò che il legislatore ora ha il coraggio di limitarsi all'elaborazione di chiari liberali principi generali, evitando la tentazione, sempre comoda e nascosta, di introdurre norme dirigistiche di dettaglio.

L'intento del Governo — confermato dal ministro La Loggia nel corso di un'audizione in Commissione e che non può essere dimenticato particolarmente dalle forze della Casa della Libertà — è quello di procedere anche ad un'ulteriore riformulazione del Titolo V della Costituzione, stavolta chiaramente liberale, che avrebbe effetti anche sulle competenze in materia di governo del territorio, nel senso di prevedere l'attribuzione alle regioni della competenza esclusiva in tale settore, conferendo alle autonomie un contenuto concreto al tema del governo del territorio,

attualmente rimesso alla legislazione concorrente. Lo sforzo comune dovrà però essere orientato a definire fin da ora principi generali assolutamente certi, anche per evitare che le regioni possano intervenire in una materia tanto delicata adottando criteri e metodologie non univoci a seconda delle diverse realtà territoriali di riferimento.

Si tratta inoltre di evitare il rischio di conflitti tra i diversi poteri dello Stato. Perciò qui ora si tende a stabilire quali debbano essere questi chiari principi generali, definendo una legislazione statale snella che riaffermi il principio della programmazione negoziata come principale strumento di governo del territorio e tenendo conto dei diversi strumenti di pianificazione.

Dunque, la pianificazione urbanistica non potrà più ripercorrere vecchi modelli, dovendosi porre qui la distinzione di fondo tra atti di pianificazione, di carattere strutturale e strategico, riferiti alle grandi scelte di indirizzo, e atti di contenuto operativo, con le scelte di merito e l'indicazione degli specifici interventi di trasformazione del territorio, cercando di elevare la qualità urbana. Vanno anche assicurati adeguati spazi alla partecipazione dei privati. La stessa evoluzione della recente dottrina in materia urbanistica evidenzia la necessità di sostituire la tradizionale esperienza della potestà normativa della pubblica amministrazione con percorsi concertati tra pubblico e privato che sfocino in contratti di diritto privato in campo urbanistico. Peraltro il metodo ordinario della pianificazione urbanistica operativa non è più quello dell'espropriazione, previo indennizzo, della proprietà privata per la realizzazione delle opere e per il rispetto degli standard urbanistici, ma è l'affermazione e la generalizzazione del principio della perequazione e della compensazione, come possibilità di trasferimento dei diritti edificatori dei privati. È necessario, pertanto, in linea con l'evoluzione urbanistica, tenere presenti ed affermare in linea generale i meccanismi di perequazione e compensazione.

Tenendo conto del passaggio operato dal legislatore costituzionale dalla nozione di pianificazione urbanistica a quella di governo del territorio, il provvedimento non può dunque limitarsi alla disciplina delle procedure e dei contenuti dell'urbanistica, ma coglie questa funzione di governo del territorio nella sua trasversalità, nella esigenza, cioè, che la pianificazione realizzi innanzitutto il raccordo e la riconduzione a sistema delle più diverse politiche settoriali e specialistiche che incidono sul territorio.

Gli interessi pubblici alla tutela del suolo, dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, non sono visti come un limite esterno alla materia del governo del territorio. Questa separatezza veniva sospettata come la conseguenza del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione. In realtà, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire la inammissibilità della lettura della netta separazione delle competenze statali e regionali. La Corte, proprio con riguardo all'ambiente, ha precisato che esso costituisce un valore costituzionalmente protetto che può però costituire oggetto della legislazione regionale per gli aspetti collegati funzionalmente con le materie di competenza delle regioni. In questa prospettiva, la legge nazionale ora fissa i principi che devono essere osservati dagli atti di programmazione e di pianificazione settoriale, dai programmi di intervento specialistici, che comunque incidono sul regime dei suoli, regolandone usi e trasformazioni ammissibili.

Alla luce di questa nuova azione di governo del territorio, la pianificazione territoriale ed urbanistica ha tra i suoi obiettivi primari quello di assicurare uno sviluppo ecocompatibile degli insediamenti dando priorità ai processi di riqualificazione e riuso delle aree urbanizzate. È altresì reso necessario il potenziamento dei momenti conoscitivi e valutativi del piano diretti a dare una aggiornata rappresentazione e analisi delle caratteristiche peculiari della comunità, locale e del territorio interessato, quali elementi costitutivi del piano. Nell'ambito di questi processi di elaborazione e approvazione dei

contenuti dei piani, è possibile svolgere la necessaria valutazione di compatibilità ambientale, richiesta dalla recente direttiva comunitaria 2001/42/CE.

Occorre pertanto affermare, tra questi principi, con massima chiarezza, che le funzioni di governo del territorio competono primariamente ai comuni, fatti salvi i compiti che attengono alla cura di interessi di area vasta, espressamente e stabilmente attribuiti dalla legge regionale alla provincia o alla regione. Inoltre, il provvedimento deve stabilire competenze tassativamente riservate allo Stato per assicurare l'esercizio unitario con l'individuazione chiara delle funzioni, in considerazione dei rapporti con gli organismi comunitari e internazionali, del programma nazionale per la tutela del territorio e per le grandi infrastrutture, degli interventi speciali della normativa tecnica, del monitoraggio del territorio e dello stato della pianificazione.

Su queste basilari esigenze poggia la normativa proposta che quindi ha come principi del progetto: il principio di sussidiarietà, in virtù del quale il titolare della pianificazione urbanistica è il comune, con anche una semplificazione della procedura di approvazione del piano regolatore generale; l'adozione di piani urbanistici come strumento della disciplina complessiva del territorio comunale, mentre il vecchio piano regolatore è diviso in strutturale ed operativo; quanto agli *standard*, salta la normativa nazionale che definiva la quantità di standard uguali in tutt'Italia, prevedendo invece l'obbligo di garantire un livello minimo anche con il concorso dei soggetti privati; con delega finale al Governo per definire un regime speciale per la fiscalità urbanistica e per il recupero e la riqualificazione dei centri urbani, anche con l'introduzione del procedimento di concertazione attraverso conferenze di pianificazione preventive, e l'applicazione di sistemi di perequazione urbanistica, seppure con limitato riferimento al comparto di trasformazione.

In tal modo finalmente si supera tutto il castello normativo che fino ad oggi ha regolato la pianificazione del territorio per

più di mezzo secolo. Una vetustà dell'impianto normativo dello Stato in materia urbanistica, che era rimasto fondamentalmente modellato sui principi della vecchia legge urbanistica del 1942 (legge n. 1150).

Finalmente con l'approvazione della normativa ora giunta in esame, su proposta parlamentare, col partecipe impulso del Governo e con un'approfondita partecipazione anche dell'opposizione alla redazione unificatrice in Commissione, si introduce, al posto di quello strumento vetusto e delle sue dispersive innumerevoli novelle, un unico quadro legislativo che abbraccia le problematiche territoriali, ambientali e di difesa del suolo, ben gravido — crediamo — di produrre efficaci conseguenze politiche: di consapevolezza partecipe dei cittadini e, quindi, di più coraggiose valide iniziative di mobilitazione di energie sociali ed economiche.

Dunque anche e soprattutto con questa legge che andiamo ad approvare, nel solco del progetto di un'Italia che cambia, di un progetto moderato migliorista, viene restituita ai cittadini italiani la responsabilità nella libertà: di sviluppare cioè le proprie personali risorse all'interno di un territorio che si manifesta, amico delle proprie private iniziative. I lacci che finora hanno troppo spesso mortificato, scoraggiato il cittadino, quasi spingendolo a vedere uno stringente avversario nell'istanza territoriale programmatrice, potranno e dovranno ora risolversi in gomene d'aiuto ai propri percorsi produttivi, stimolo ad una mobilità economica e sociale che appare ogni giorno più necessaria alla propulsione dello sviluppo; e quindi ultimamente anche stimolo di quella accresciuta solidarietà sociale che — non lo si dimentichi mai — è reale e valida, non quando è mortificante e deresponsabilizzante trasferimento di reddito, ma solo e soltanto in presenza del libero sviluppo dell'economia privata e del mercato. Ansia di libertà dell'Italia produttiva, che è anche primariamente richiesta di semplificazione normativa e di assoluta certezza del diritto. Nulla è stato storicamente nefasto quanto un quadro istituzionale e legale instabile,

incerto, tumultuosamente provvisorio, lasciato in concreto alla mediazione occulta di corporazioni di esperti e di consorterie; che tendono a soverchiare il privato cittadino ed il suo libero impegno economico e sociale.

Così, in chiusura, con quest'ultima non marginale riflessione, voglio ricordare a tutti noi che da questa carta dei principi odierna, è pur bene che seguano *quam primum* altri atti legislativi che operino una abrogazione esplicita di tutte le norme precedenti ed esistenti e a tali principi contrarie. Attenzione e preoccupazione tutt'altro che superflua, per il legislatore odierno che vede quotidianamente, in un clima di tensione sociale esasperante, la sopraffazione giudiziaria di scuole di ermeneutica giuridica sul potere, unico potere normativo supremo del Parlamento.

Onorevoli colleghi, non trovate eccessivo il mio accento addolorato che qui con voi si conduole del denunciato andazzo. Questa legge che andiamo ad approvare, circa territorio ed urbanistica, è nella vita quotidiana del cittadino di importanza vitale: la casa ed il terreno sono forse più vitali sinanche del pane e della buona

salute! Gli italiani dunque si attendono da essa una vera difesa, un usbergo di saldo metallo contro ogni tentativo, di burocrati amministrativi e di ermenenti giudiziari, di attribuirsi il borioso diritto di decidere essi, al posto di noi rappresentanti del popolo sovrano; di decidere essi, i sedicenti intellettuali illuminati e illuministi, quali siano le vere attese del popolo e i veri bisogni del popolo, che pur noi quotidianamente incontriamo, leggendone già nello sguardo le profondità generose del cuore cristiana e la straordinaria creatività dilla libera mente.

Onorevoli colleghi, credo che tutto il Parlamento possa essere orgoglioso dell'importanza epocale dei principi che oggi qui con questa legge andiamo ad approvare, a favore di un'Italia che vuole cambiare, che stiamo cambiando, che continueremo a cambiare.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 20,50.