

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

581.

### SEDUTA DI LUNEDÌ 7 FEBBRAIO 2005

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ALFREDO BIONDI**

### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	III-VI
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-57

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	Falanga Ciro (FI), <i>Relatore</i> .....	1
		Mantini Pierluigi (MARGH-U) .....	3
<b>Disegno di legge: Istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili</b> ( <i>Approvato dalla Camera e modificato dal Senato</i> ) ( <b>A.C. 3744-B</b> ) (Discussione) ..	1	Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	3
		( <i>Repliche del relatore e del Governo - A.C. 3744-B</i> ) .....	5
		Presidente .....	5
( <i>Discussione sulle linee generali - A.C. 3744-B</i> ) .....	1	Falanga Ciro (FI), <i>Relatore</i> .....	5
Presidente .....	1	Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	6

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Popolari-UDEUR: Misto-Pop-UDEUR.**

	PAG.		PAG.
<b>Proposta di legge: Messa alla prova dell'imputato (A.C. 3452)</b> (Discussione) .....	6	(Discussione sulle linee generali – A.C. 153 ed abbinate) .....	13
(Discussione sulle linee generali – A.C. 3452) .	6	Presidente .....	13
Presidente .....	6	Barbieri Antonio (FI) .....	25
Ghedini Niccolò (FI), <i>Relatore</i> .....	6	Iannuzzi Tino (MARGH-U) .....	30
Mantini Pierluigi (MARGH-U) .....	7	Lupi Maurizio Enzo (FI), <i>Relatore</i> .....	13
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	7	Mantini Pierluigi (MARGH-U) .....	18
(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 3452) .....	9	Moffa Silvano, <i>Sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti</i> .....	18
Presidente .....	9	Sandri Alfredo (DS-U) .....	22
<b>Proposta di legge: Sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS)</b> (Approvata dalla XII Commissione permanente del Senato) (A.C. 4248) (Discussione) .....	9	(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 153 ed abbinate) .....	32
(Discussione sulle linee generali – A.C. 4248) .	9	Presidente .....	32
Presidente .....	9	<b>In morte dell'onorevole Martino Scovacchichi</b> .....	32
Ercole Cesare (LNFP), <i>Relatore</i> .....	9	Presidente .....	32
Mantini Pierluigi (MARGH-U) .....	11	<b>Gruppo Misto</b> (Modifica nella composizione di una componente politica) .....	33
Guidi Antonio, <i>Sottosegretario per la salute</i> .	11	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .....	33
(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4248) .....	12	<b>Testo integrale della relazione del deputato Maurizio Enzo Lupi (A.C. 153 ed abbinate)</b> .	34
Presidente .....	12	<b>Testo integrale dell'intervento del deputato Pierluigi Mantini in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 153 ed abbinate)</b> .....	41
Guidi Antonio, <i>Sottosegretario per la salute</i> .	12	<b>Testo integrale dell'intervento del deputato Antonio Barbieri in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 153 ed abbinate)</b> .	53
<b>Proposte di legge: Principi in materia di governo del territorio (A.C. 153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707)</b> (Discussione del testo unificato) .....	13		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

## RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIO CLEMENTE MASTELLA

**La seduta comincia alle 15,30.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta del 31 gennaio 2005.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantadue.

**Discussione del disegno di legge: Istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (3744-B).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

CIRO FALANGA, *Relatore*, illustra il disegno di legge di delega in discussione, nel testo modificato dal Senato, sottolineando che esso appare necessario attesa la sostanziale corrispondenza tra percorsi formativi e titoli professionali delle categorie dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; sottolineato, peraltro, che l'unica modifica apportata dal Senato si traduce in una mera specificazione, che per taluni aspetti appare ultronea, auspica

la tempestiva approvazione di un provvedimento condiviso dalle forze politiche e che soddisfa le esigenze delle categorie interessate.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PIERLUIGI MANTINI, osservato che il provvedimento in discussione, largamente condiviso dalle forze politiche, si inserisce nel processo di armonizzazione sollecitato in sede europea, nonché nel contesto della riforma degli ordinamenti universitari, ne sottolinea l'urgenza, segnatamente al fine di garantire il regolare svolgimento dei corsi e la certezza degli sbocchi professionali. Lamenta, tuttavia, l'inerzia del Governo in materia di riforma delle professioni.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

CIRO FALANGA, *Relatore*, ribadito l'impegno profuso dal Governo e dalla maggioranza in materia di riforma delle libere professioni, sottolinea l'importanza del provvedimento in esame.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, concorda con le considerazioni svolte dal relatore.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: Messa alla prova dell'imputato (3452).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

NICCOLÒ GHEDINI, *Relatore*, ricorda che le finalità della proposta di legge in discussione sono state condivise da quasi tutte le parti politiche rappresentate in Commissione, ne illustra il contenuto, sottolineando che la sua *ratio* è di utilizzare la messa alla prova ai fini di una maggiore efficacia e certezza della pena. Dichiara quindi la propria disponibilità a valutare con attenzione eventuali proposte emendative migliorative.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PIERLUIGI MANTINI evidenzia gli aspetti più innovativi della proposta di legge in discussione, che introduce nell'ordinamento l'istituto della messa alla prova dell'imputato allo scopo di produrre effetti deflattivi sui processi, auspicando peraltro la soluzione organica dei problemi della giustizia.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge S. 396: Sindrome della morte improvvisa del****lattante (SIDS) (approvata dalla XII Commissione permanente del Senato) (4248).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

CESARE ERCOLE, *Relatore*, osserva che la proposta di legge in discussione reca norme volte a potenziare l'attività di prevenzione e ricerca nel campo della sindrome della morte improvvisa del lattante e della morte inaspettata del feto; ne illustra quindi il contenuto, soffermandosi, in particolare, sulle modifiche apportate nel corso dell'*iter* in Commissione al testo approvato dal Senato, finalizzate ad una migliore ripartizione delle competenze tra Ministero della salute e regioni. Auspica quindi l'approvazione del provvedimento, del quale sottolinea il carattere coerente ed organico.

ANTONIO GUIDI, *Sottosegretario di Stato per la salute*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

PIERLUIGI MANTINI esprime, a nome del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, condivisione per la proposta di legge in discussione, pur paventando i rischi derivanti dall'attribuzione alle regioni di ulteriori competenze in assenza del trasferimento di adeguate risorse finanziarie; auspica pertanto il recepimento di proposte emendative migliorative del testo.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinunzia alla replica.

ANTONIO GUIDI, *Sottosegretario di Stato per la salute*, manifestata condivisione per la proposta di legge in esame, sottolinea l'importanza di favorire un maggiore coinvolgimento delle strutture territoriali nell'azione di sensibilizzazione in ordine alle problematiche connesse alla cosiddetta SIDS.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Principi in materia di governo del territorio (153 ed abbinata).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali, della quale è stato chiesto l'ampliamento.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*, ricordato che il testo unificato in discussione è stato oggetto di un approfondito esame in sede referente, ritiene essenziale che i principi fondamentali in materia di governo del territorio siano definiti con legge dello Stato. Richiamate, quindi, le principali finalità perseguite dal provvedimento, sottolinea l'opportunità di responsabilizzare gli enti territoriali, conferendo peraltro un carattere strategico alle previste attività di coordinamento.

SILVANO MOFFA, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*, manifestato apprezzamento per l'attività svolta dall'VIII Commissione e per le considerazioni svolte dal relatore, auspica che sul testo unificato in discussione si registri un ampio consenso parlamentare.

PIERLUIGI MANTINI, rilevato che tra le competenze proprie dello Stato rientra anche la fissazione di principi generali in materia di governo del territorio, sottolinea la necessità di governare le trasformazioni urbanistiche con strumenti flessibili, al fine di individuare un modello di pianificazione efficace e coerente con le esigenze di modernizzazione del Paese. Pur esprimendo, quindi, apprezzamento per il confronto svoltosi presso l'VIII Commissione e per l'impostazione di fondo del provvedimento in discussione, osserva che permangono nel testo taluni aspetti che

suscitano perplessità e riserve, che auspica possano essere superate nel prosieguo dell'iter in Assemblea.

ALFREDO SANDRI, rilevata la mancanza di un approccio integrato alle politiche del territorio, lamenta l'incapacità dell'Esecutivo e della maggioranza di cogliere un'occasione per varare una legge di principi organica in materia di governo del territorio. Il testo unificato in esame, infatti, si limita a proporre modifiche alla legislazione urbanistica vigente, rischiando, ove non opportunamente modificato, di dare luogo ad una commistione fra interessi pubblici e privati ed a conflitti di competenze tra Stato e regioni.

ANTONIO BARBIERI, osservato che la questione del governo del territorio è stata da sempre caratterizzata dall'assenza di una chiara definizione delle competenze attribuite ai diversi livelli istituzionali, rivendica alla sua parte politica il merito di essersi adoperata per la predisposizione di un testo normativo recante i principi fondamentali di una legislazione in materia, scongiurando il rischio di ingenerare eventuali conflitti tra i diversi poteri dello Stato e favorendo la partecipazione dei privati.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI**

TINO IANNUZZI, manifestata netta contrarietà alla politica perseguita dall'Esecutivo in tema di governo del territorio, sottolinea l'atteggiamento costruttivo assunto dalla sua parte politica sul testo unificato in discussione, che appare peraltro ispirato ad una logica parziale e riduttiva; lamentato, in particolare, lo svilimento del ruolo assegnato alle province ed una insufficiente definizione dei contenuti degli atti di pianificazione di competenza comunale, esprime forti perplessità sulle disposizioni recate dall'articolo 6. Auspica, infine, l'approvazione delle proposte emendative presentate, volte a modificare in modo significativo il testo del provvedimento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**In morte dell'onorevole  
Martino Scovacricchi.**

PRESIDENTE rinnova, anche a nome dell'Assemblea, le espressioni della partecipazione al dolore dei familiari dell'onorevole Martino Scovacricchi, recentemente scomparso.

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

*(Vedi resoconto stenografico pag. 33).*

**Ordine del giorno  
della seduta di domani.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 8 febbraio 2005, alle 10.

*(Vedi resoconto stenografico pag. 33).*

**La seduta termina alle 18,10.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIO CLEMENTE MASTELLA

**La seduta comincia alle 15,30.**

TEODORO BUONTEMPO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 31 gennaio 2005.

*(È approvato).*

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Azzollini, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Galati, Gasparri, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Matteoli, Micciché, Pistone, Possa, Prestigiacomio, Ramponi, Rosso, Rodeghiero, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Sospiri, Stefani, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantadue, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**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)**  
*(ore 15,35).*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Delega al Governo per l'istituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi del dibattito è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

### ***(Discussione sulle linee generali*** ***A.C. 3744-B)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Falanga, ha facoltà di svolgere la relazione.

CIRO FALANGA, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge oggi all'esame di questo ramo del Parlamento è volto a conferire al Governo la delega per l'unificazione degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri e periti commerciali e delle rispettive casse di previdenza ed assistenza. Il provvedimento è stato già approvato in prima lettura dalla Camera e, quindi, ci limiteremo ad esaminare unicamente le parti — come vedremo, marginali — modificate dal Senato rispetto al testo approvato dalla Camera.

Ciò nonostante, ritengo opportuno ribadire quanto fu da tutti condiviso in occasione della prima lettura del provvedimento. L'unificazione dei due ordini professionali è una necessaria conseguenza dell'ormai pressoché globale identità dei contenuti e dei percorsi formativi delle due attività professionali. Si tratta di una riforma necessaria che elimina un'anomalia tutta italiana, quale la coesistenza di due ordini professionali caratterizzati oramai da un medesimo percorso formativo e, sostanzialmente, dalle stesse competenze.

Solo in Italia, infatti, accade che per svolgere una medesima professione ci si possa iscrivere in due distinti albi professionali. Sia in un contesto di riferimento comunitario, nel quale vige il principio della corrispondenza tra percorsi formativi e titoli professionali, sia alla luce della riforma universitaria che ha introdotto due livelli di laurea, quello triennale e quello quinquennale, risulta sempre più ingiustificato il mantenimento della distinzione tra i due ordini, attesa la perfetta identità dei percorsi formativi, sia triennali che quinquennali, cui corrisponde identità di competenze professionali.

Come è stato evidenziato anche nel corso dei lavori parlamentari, le due professioni che si unificano, infatti, sono sostanzialmente già identiche, per cui nulla viene tolto o aggiunto all'una o all'altra. In sostanza, si sancisce una situazione di fatto, razionalizzando e semplificando un settore professionale importante e delicato, anche nell'interesse del cittadino utente dei servizi professionali.

Prima di passare all'unica modifica apportata dal Senato, vorrei ricordare che le iniziative assunte dal Governo con questo disegno di legge sono state condivise, volute e — come ebbi modo di sottolineare in occasione dell'esame in prima lettura — concordate con le categorie professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri.

Vorrei anche ricordare il lavoro svolto dalla II Commissione (Giustizia) quando per la prima volta si è trovata ad esaminare il disegno di legge. In tale occasione furono auditi non soltanto i rappresentanti

delle due categorie professionali interessate, dottori commercialisti e ragionieri, ma anche altri soggetti che in qualche modo potevano essere considerati interessati dalla riforma. Così abbiamo ascoltato i giovani praticanti, le associazioni di esperti contabili non iscritti né nell'uno né nell'altro albo e le associazioni sindacali di categoria.

Abbiamo dato, insomma, il più ampio spazio a tutte le voci. Vi sono stati alcuni dissensi, ma la maggioranza dei soggetti auditi ha espresso parere favorevole sul provvedimento. Vi sono stati alcuni dissensi anche nell'ambito della categoria professionale dei dottori commercialisti. Abbiamo tenuto conto delle ragioni poste a fondamento di tali dissensi, ma applicando un principio fondamentale di democrazia, anche in considerazione del fatto che vi è stato un referendum promosso dagli ordini professionali nel quale è emerso come la riforma sia condivisa, abbiamo ritenuto di poter proseguire in questo percorso legislativo.

Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal Senato, queste si limitano a una precisazione, forse ultronea, relativa ai principi ed ai criteri direttivi che il Governo, ai sensi dell'articolo 4, deve rispettare nell'esercizio della delega per l'emanazione delle misure di sostegno degli organi amministrativi delle casse di previdenza dei due ordini professionali. In particolare, si è provveduto ad integrare il contenuto della lettera a) del comma 1 dell'articolo 4, specificando che nel processo di unificazione delle casse eventuali modifiche dei regimi previdenziali non possano comportare effetti peggiorativi sui risultati finanziari delle gestioni previdenziali rispetto alla normativa vigente. La precisazione potrebbe essere considerata ultronea in quanto, essendo le due casse di previdenza soggetti di diritto privato, la loro unificazione è comunque regolata dal codice civile.

Secondo il Senato, la specificazione è necessaria in quanto, qualora dall'esercizio dei criteri di delega derivasse un peggioramento dei risultati delle gestioni previdenziali dei dottori commercialisti e

degli esperti contabili, si determinerebbero comunque effetti immediati sulla finanza pubblica. Infatti, gli enti previdenziali privatizzati — da questo punto di vista le osservazioni del Senato sono condivisibili — in ragione della loro funzione sostitutiva e non integrativa della gestione di forme di previdenza obbligatoria sono inclusi nel conto consolidato della pubblica amministrazione. In tal senso, la modifica introdotta dal Senato può essere ritenuta opportuna. Pertanto, il principio dell'invarianza degli oneri per la finanza pubblica può essere assicurato solo nel caso in cui, nell'attuazione dei criteri di delega, non si determini alcuna modifica rispetto alle prestazioni attualmente erogate.

In considerazione della notevole attesa da parte degli ordini professionali dei dottori commercialisti e dei ragionieri rispetto al provvedimento in esame, è necessario non modificare il testo trasmesso dal Senato, del resto modificato solo marginalmente rispetto a quello approvato dalla Camera. Non sono stati presentati emendamenti in sede di esame del provvedimento da parte della Commissione giustizia, se non due, dichiarati inammissibili per estraneità di materia, e un terzo presentato dall'onorevole Mantini e successivamente ritirato.

Raccomando pertanto l'approvazione del provvedimento da parte dell'Assemblea, attesa l'urgenza e la necessità di dare una risposta ai soggetti interessati. Si tratta di un provvedimento voluto dai destinatari del provvedimento stesso, e la sua approvazione vede realizzata pienamente la funzione del parlamentare, vale a dire quella di essere interprete adeguato degli interessi dei cittadini. Il provvedimento in esame è stato voluto dai cittadini interessati al provvedimento stesso, e il Parlamento, con sensibilità, ha varato una riforma necessaria e moderna, che vede finalmente soddisfatte le categorie professionali interessate. Non è dunque mancata la sensibilità del Parlamento, anche da parte dei colleghi dell'opposizione: si è infatti registrata un'intesa straordinaria, e ringrazio per la collaborazione attenta e puntuale l'onorevole Mantini, l'onorevole

Magnolfi, l'onorevole Finocchiaro e tutti i colleghi dell'opposizione, che hanno dato un contributo notevolissimo. Le categorie interessate possono essere dunque grate alle forze politiche, che hanno finalmente approvato un provvedimento che rende più moderno, più snello, più attuale e coerente con l'ordinamento comunitario l'ordinamento dell'esercizio della loro professione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, il disegno di legge in materia di unificazione delle professioni economiche è stato, come puntualmente ricordato dal relatore, onorevole Falanga, condiviso dall'intero Parlamento e, ad onor del vero, avviato già nella scorsa legislatura con un regolamento che non ebbe poi esiti a causa della interruzione della legislatura stessa, a dimostrazione della convinzione, diffusa ed unanime, della necessità e dell'opportunità di dare vita ad un processo di unificazione dei profili professionali di quelle categorie che operano nel campo economico.

Si tratta di un processo di armonizzazione che viene sollecitato in sede europea, ma che è anche figlio e frutto della riforma universitaria, prevista dal decreto ministeriale n. 509 del 1999. I presupposti sono chiari e, come ricordato dall'onorevole Falanga, riguardano la natura pressoché unitaria dei rispettivi ambiti professionali (quello dei dottori commercialisti e dei ragionieri, per i quali nella suddetta riforma universitaria è stata prevista la laurea) e dell'identità degli attuali percorsi formativi; l'unificazione si inserisce, dunque, in un quadro legislativo e regolamen-

tare già in rapida evoluzione, ponendosi sia nel solco del riferimento comunitario che in quello della recente riforma universitaria.

Per evitare, quindi, sia fenomeni di duplicazione di figure professionali, anche a seguito della riforma degli ordinamenti universitari, sia l'attribuzione di competenze speculari, nonché per rendere trasparente al cittadino la reale qualificazione nell'ambito della fornitura dei servizi, il disegno di legge ha ritenuto opportuno procedere alla riqualificazione ordinamentale delle professioni economico-contabili.

È utile anche indicare l'esistenza di un ambito determinato e specifico derivante dalla riforma universitaria, che rende anche urgente questa riforma. In particolare, per ciò che riguarda i commercialisti e i ragionieri, l'articolo 3 del decreto-legge 10 giugno del 2002, n. 107, ha confermato sostanzialmente la natura speculare dei *curricula* e delle professioni contabili. Nell'attesa del riordino delle professioni di dottore commercialista, di ragioniere e perito commerciale si è inteso consentire, e da qui l'urgenza del provvedimento di unificazione, ai possessori delle nuove lauree triennali e specialistiche nelle discipline economiche, di iniziare il tirocinio per le professioni di dottore commercialista, di ragioniere e di perito commerciale, facendo salva la possibilità di iscrizione nel registro dei praticanti dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali per i laureati in economia e commercio secondo l'ordinamento universitario vigente.

È stata in seguito prevista la possibilità che i titolari di laurea, rilasciata dalle facoltà di economia e commercio secondo l'ordinamento previgente alla riforma universitaria, possano iscriversi alternativamente nel registro dei praticanti dell'uno o dell'altro albo professionale: da qui l'urgenza dell'unificazione al fine di dare certezza di esiti di sbocchi professionali anche alle nuove figure.

Come ha ricordato il relatore, il testo che viene sottoposto al nostro esame è stato modificato dal Senato soltanto su un

punto. In particolare, oggetto di modifica è stato l'articolo 4: con riferimento al contenuto della lettera *a)*, il Senato ha specificato che, nella definizione delle regole da seguire nel processo di unificazione delle casse delle due categorie professionali interessate — tema di assoluto rilievo —, eventuali modifiche ai regimi previdenziali non possono comportare effetti peggiorativi sui risultati finanziari delle gestioni previdenziali previsti a normativa vigente. In effetti, il punto è di grande rilievo e, nel processo di unificazione, ha destato qualche preoccupazione poiché gli effetti pratici relativi ai risultati gestionali delle casse non sono speculari.

Il relatore ha anche ricordato che ho presentato, in Commissione, e successivamente ho ritirato, d'intesa con il Governo, un emendamento volto a precisare che il processo di unificazione delle casse si svolga in conformità ai principi della loro autonomia privatistica. Avendo avuto la soddisfazione di registrare, sul piano dell'interpretazione, il consenso del sottosegretario Vietti, d'accordo con il Governo, ho ritirato l'emendamento in parola anche al fine di favorire l'approvazione definitiva della riforma, con l'intesa che avrei presentato un ordine del giorno di analogo contenuto. Naturalmente, la sottolineatura di cui ho detto ha carattere interpretativo e tende ad evitare che i decreti di attuazione possano prevedere ingerenze pubblicistiche nel percorso di unificazione. Quindi, l'intesa ed il consenso sul testo in esame sono pieni.

Tuttavia, signor Presidente, mi sia consentito accennare al fatto che l'unificazione delle professioni economico-contabili è — e, forse, sarà — l'unica riforma in materia di professioni dall'inizio della legislatura.

Il problema dell'unificazione si pone anche per altre categorie che hanno già avviato una riflessione al riguardo (ad esempio, per i periti industriali ed i geometri) con l'aspettativa di dare vita ad un unico profilo, in Italia, di professioni tecniche. Soprattutto, vi è un'aspettativa molto forte, che rimane delusa a causa dell'inerzia del Governo, sul tema più

generale della riforma delle professioni, contesto in cui il provvedimento in esame si colloca.

Dopo tante promesse — si è anche parlato di *professional day* — assistiamo, in realtà, ad un'inerzia del Governo sul tema della riforma delle professioni che è del tutto ingiustificata. Sappiamo che la riforma è invocata anche come diretta conseguenza dell'attuazione dell'Agenda di Lisbona, il cui obiettivo è quello di fare dell'Europa una delle regioni più competitive al mondo (è fissato al 2010 un obiettivo nel campo dell'economia della conoscenza), e sappiamo anche che le professioni italiane sono rette da normative che risalgono all'inizio del Novecento.

Sin dall'inizio della legislatura, abbiamo offerto un contributo di proposte di legge, di idee e di attività che è stato apprezzato anche dal Governo. Dunque, vi sono le condizioni ottimali per realizzare una riforma che, peraltro, costituirebbe un elemento di modernizzazione del paese, raggiungibile a costo zero, ovvero senza incidere significativamente sulla finanza del paese.

Nel momento in cui ci accingiamo a votare l'unificazione delle professioni economico-contabili, il ritardo va rimarcato.

Vorremmo che fosse colmata la distanza che separa lo stato normativo che regge il sistema delle professioni in Italia dalle esigenze del paese. Abbiamo avanzato molte proposte, soprattutto per la necessità di accrescere le nostre professioni attraverso lo sviluppo delle società interprofessionali, delle garanzie per i giovani professionisti, dei tirocini alternativi di semplificazione degli esami di Stato e del diritto all'equo compenso. In breve, modernizzazione degli ordini e riconoscimento delle nuove professioni.

Sono questi i temi che fanno da sfondo al provvedimento oggi in discussione. Ci auguriamo che anche su questi temi decisivi per il progresso, l'equità e la competitività del nostro paese si possa recuperare il ritardo accumulato e procedere verso il voto, sebbene, allo stato attuale, non vi siano elementi di conforto lungo questo percorso.

Il nostro pessimismo resta suffragato da quello di una parte del Governo e della maggioranza che vede vanificati anni di faticoso lavoro (mi riferisco in particolare al sottosegretario Vietti).

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 3744-B)**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore.

**CIRO FALANGA, Relatore.** Signor Presidente, nel corso del mio intervento ho dato atto alle forze di opposizione di questa Camera di aver collaborato nel licenziare il provvedimento in esame in Commissione giustizia. Lo stesso onorevole Mantini ha ricordato che esso fu esaminato già nella passata legislatura senza peraltro approdare al voto finale. Con questo Governo ce l'abbiamo fatta!

La riforma delle libere professioni, che sta tanto a cuore anche all'onorevole Mantini (così si è capito dal suo intervento), attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, è una riforma epocale che interessa tutte le categorie professionali. Indubbiamente, richiede tempi lunghi, perché provvedimenti di questo genere vanno adottati sulla base della cultura della condivisione di chi ne è destinatario.

Quindi, anche nel campo della riforma delle libere professioni questa maggioranza si è attivata e sta lavorando in maniera tenace e veloce, per rendere tutte le professioni più moderne, più snelle e più attuali, anche nel contesto comunitario. Preoccupazioni dunque non ve ne sono. Va a questo Governo e a questa maggioranza, e non ad altri, il merito di aver prestato le proprie attenzioni alle categorie professionali.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, concordo con le considerazioni svolte in replica dal relatore.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: Ghedini ed altri: Disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato (3452)**  
(ore 15,53).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati: Ghedini ed altri: Disposizioni in materia di messa alla prova dell'imputato.

Avverto che lo schema recante le ripartizioni dei tempi dibattito è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 3452)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Ghedini, ha facoltà di svolgere la relazione.

NICCOLÒ GHEDINI, *Relatore*. Signor Presidente, cercherò di essere sintetico, non tanto per il numero degli istanti (è sempre un piacere), ma perché si tratta di un istituto certamente non nuovo.

Come lor signori sanno, già nel 1988, nel procedimento minorile, vi fu l'inserimento assai efficace della sospensione del processo e della messa alla prova. Ora, in sede di Commissione — devo dire che questo è un provvedimento assolutamente condiviso, che, da una originaria proposta di legge, ha poi riportato delle sostanziali modifiche, con il concorso di tutti i commissari (quindi vi è stato, sia da parte dell'opposizione, sia da parte della mag-

gioranza una condivisione dei principi generali) —, si è addivenuti ad un provvedimento che traspone nel procedimento ordinario l'istituto della messa alla prova, ovviamente, con tutta una serie di modifiche che non comportino quell'allargamento straordinario che invece vi è nel procedimento davanti ai minorenni, per il quale anche nei processi per i quali è prevista una pena elevatissima è possibile la messa alla prova.

La *ratio* della norma — questo deve essere chiaro, perché vi sono state alcune prese di posizione, che evidentemente fanno comprendere come non vi sia stata chiarezza da parte di questi commentatori nella lettura dell'articolato — è proprio quella di utilizzare la messa alla prova per una maggiore efficacia della pena, per una maggiore prevenzione criminale rispetto alla medesima, per una maggiore certezza della pena stessa. Credo che noi tutti abbiamo contezza della scarsa efficacia delle pene oggi, in parte perché non vi è più il senso dell'antigiuridicità della condotta, dovuto al panpenalismo, per cui tutto è sanzionato penalmente, in parte perché effettivamente la pena, in concreto, non viene scontata. Allora, soprattutto quando si tratta di pene non elevate — si badi che questo provvedimento riguarda soltanto pene edittali nel massimo di tre anni (quindi è agevole comprendere a quali reati si rivolga) —, anziché svolgere un processo, che è lungo e costoso, soprattutto per l'ordinamento, si può verificare l'ipotesi — ma deve essere il giudice a verificarlo caso per caso — di mettere alla prova il cittadino, e, se la prova dà esito positivo, si estingue il reato. Ovviamente, proprio perché abbia maggior forza di prevenzione, si è previsto che la messa alla prova, nel processo ordinario, possa aver luogo solo ove la persona offesa dia il consenso.

Questo fa sì che vi sia da parte dell'indagato imputato una maggiore propensione a risarcire il danno per poter ottenere la messa alla prova. Quindi, questa è una finalità ulteriore, che dovrebbe garantire sia la deflazione dei processi, sia il risarcimento del danno, sia l'efficacia della

sanzione, che mira alla rieducazione, come previsto dalla nostra Costituzione. Non solo; come è facile evincere dal testo, vi è anche la sospensione della prescrizione e, quindi, ove la prova non abbia esito positivo, il processo riprende dal punto in cui si era sospeso. Quindi, non c'è nessun rischio da parte dello Stato di perdere la possibilità di perseguire penalmente il soggetto in questione.

Queste sono le linee generali del provvedimento. È ovvio che, se saranno presentati emendamenti, in sede di Comitato dei nove si valuterà la possibilità di migliorare ancora il testo (testo, ripeto, condiviso sostanzialmente da tutte le forze politiche, tranne alcuni distinguo da parte della Lega emersi in Commissione). Ritengo che questo sarà un provvedimento utile, sia per la deflazione del processo, sia per consentire alle persone offese, cioè alle vittime del reato, di ottenere il risarcimento dei danni a loro dovuto, sia per i fini squisitamente rieducativi che la sanzione penale dovrebbe avere e, purtroppo, non sempre ha.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. È iscritto parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova, come già osservava il collega relatore, l'onorevole Ghedini, costituisce una relativa innovazione nel nostro panorama processuale e nel nostro sistema penale; il provvedimento, che persegue certamente uno scopo deflattivo dei processi, innova l'ordinamento perché anticipa alla fase del processo l'applicazione di una misura alternativa alla pena già contemplata dal nostro sistema penale quando sia intervenuta la condanna. Si tratterebbe, quindi, di un istituto che,

anticipando l'applicazione delle misure alternative alla pena, le renderebbe, in un certo qual modo, alternative al processo.

La *ratio* deflattiva è evidente e, tuttavia, sarebbe forse una forzatura sostenere la piena continuità dell'istituto con la messa alla prova già applicata nel processo minorile o, altresì, con analoghe esperienze già in uso nel mondo anglosassone (quali, ad esempio, la *probation*). Ciò, per due motivi. Il primo, in quanto, obiettivamente, l'applicazione dell'istituto della messa alla prova, previsto dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 sul processo minorile, è ragionevolmente fondata sull'intenzione, appunto, di scommettere sull'evoluzione della psiche e della formazione del soggetto minore, evitando il carcere in una fase assai delicata dell'evoluzione della personalità; dunque, si tratta di un contesto del tutto diverso rispetto all'adulto: evitando la pena, si erogano — proprio perché il carcere può avere un effetto alquanto criminogeno se interviene in una fase evolutiva — misure di libertà vigilata, di messa alla prova, di affidamento ai servizi sociali o di altro genere.

Diversa è la situazione nel mondo anglosassone, dove la *probation* interviene, per l'appunto, dopo la condanna e, soprattutto, si giova di un sistema di servizi sociali e di tradizioni assolutamente incomparabile con il nostro, anche sotto il profilo delle misure alternative (che, ad esempio, possono prevedere obblighi di *facere*).

Dunque, pur avendo condiviso e condividendo l'introduzione del nuovo istituto delineato con la proposta di legge in esame, devo notare come esso presenti taluni tratti di tipicità che affondano le radici, evidentemente, nella crisi della giustizia penale italiana: una crisi grave e peculiare, che richiederebbe interventi sicuramente di sistema, ben più organici di quello attuale.

In ogni caso, ritengo che il relatore, onorevole Ghedini, sia stato chiaro anche nella descrizione dell'istituto; esso si applica « quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della

reclusione non superiore nel massimo a tre anni»: ebbene, il giudice « prima delle formalità di apertura del dibattimento su istanza dell'imputato, sentite le parti e con il consenso della persona offesa o della parte civile, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati e ritiene di doverne valutare la personalità all'esito della prova (...) ».

La disposizione non si applica ai recidivi ed il processo è sospeso per un periodo non superiore a tre anni.

Nel testo del provvedimento sono descritte anche le misure alternative, in questo caso, al processo (e non alla pena). Infatti, con ordinanza di sospensione, il giudice affida l'imputato ai servizi sociali per lo svolgimento delle opportune attività di osservazione, di trattamento e di sostegno e, ove necessario, impartisce disposizioni per le attività di controllo, tramite la polizia giudiziaria. I servizi sociali, inoltre, riferiscono al giudice, ogni sei mesi, sulla evoluzione della messa alla prova.

Sempre all'articolo 1 del provvedimento in esame, al comma 5, è previsto che, con il medesimo provvedimento, il giudice possa impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato, a promuovere la conciliazione con la parte offesa dal reato, nonché la riparazione del danno. Ciò, ripeto, avviene al di fuori di un giudizio di condanna, e dunque all'inizio del processo.

È altresì importante evidenziare che la sospensione è revocata in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte o se chi ne ha usufruito commette un delitto non colposo per il quale riporta una condanna a pena detentiva. Vorrei rilevare che, nel sistema anglosassone, in caso di trasgressione sono previste anche pene maggiorate (dunque, più severe), oltre alla revoca della sospensione.

L'effetto dell'istituto della messa in prova è costituito dal fatto che il giudice fissa, al termine del periodo di sospensione di tre anni, oppure se avviene la riparazione o la conciliazione, una nuova udienza, nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se ritiene che il compor-

tamento dell'imputato è stato conforme alle prescrizioni; diversamente, il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero o fissa una nuova udienza per la prosecuzione del processo.

Come detto, riteniamo utile il provvedimento in esame, il quale persegue uno scopo deflattivo; d'altra parte, sappiamo anche che, in virtù sia della cosiddetta legge Simeone, sia degli articoli 47 e seguenti della legge n. 354 del 1975, anche un processo che dovesse concludersi con l'irrogazione di una pena inferiore a tre anni vedrebbe disposto, analogamente, l'affidamento ai servizi sociali, e comunque misure alternative alla detenzione. Ritengo logico, dunque, anticipare al momento dell'apertura delle formalità del processo tale valutazione.

Pertanto, nel confermare a nome sia del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, sia dei gruppi appartenenti all'Ulivo l'orientamento favorevole a tale misura, non possiamo che auspicare che si intervenga in maniera più organica e sistematica sulle questioni dell'efficienza della giustizia penale in Italia, poiché anche il provvedimento in esame risulta un palliativo utile, ma assai limitato. Probabilmente, dovremmo lavorare per rivedere il sistema delle impugnazioni, al fine di garantire sia il principio costituzionale di ragionevole durata del processo, sia la certezza della pena.

Naturalmente, ritengo che la condivisione del provvedimento in esame rappresenti la prova provata del fatto che, quando vengono presentati provvedimenti utili, o quantomeno opportuni, in materia di efficienza della giustizia l'opposizione garantisce il suo contributo ed il suo consenso.

Lo abbiamo fatto anche per altre misure: in materia di liberazione anticipata, di allargamento del patteggiamento, di misure penali contro il terrorismo ed in altre circostanze ancora. Tale dovrebbe, dunque, essere la strada da seguire: quella del confronto, essendo tutti consapevoli — anche se la maggioranza attuale mostra spesso di dimenticarlo — che la giustizia è

un bene pubblico, su cui il confronto dovrebbe prevalere rispetto allo scontro.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
A.C. 3452)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: S. 396  
— Senatore 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 Com-  
missione permanente del Senato)  
(4248) (ore 16,18).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, d'iniziativa dei senatori Calderoli ed altri già approvata dalla XII Commissione permanente del Senato: Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (vedi calendario).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 4248)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Ercole.

CESARE ERCOLE, *Relatore*. Signor Presidente, la proposta di legge in esame rappresenta il primo provvedimento legi-

slativo finalizzato ad incentivare la ricerca e la prevenzione in un settore della medicina ancora oggi poco conosciuto ed indagato: quello relativo alla morte improvvisa del lattante ed alla morte inaspettata del feto. La SIDS, comunemente conosciuta come «morte in culla», è il nome attribuito in ambito medico per indicare la morte improvvisa ed inaspettata di un lattante apparentemente sano il cui decesso, anche in seguito all'applicazione degli ordinari riscontri diagnostici, non sembra trovare spiegazioni scientifiche.

La SIDS è stata riconosciuta come entità nosologica a sé stante fin dal 1969 e rappresenta, a tutt'oggi, un vero e proprio enigma della medicina, nonché un problema socio-sanitario denso di conseguenze psicologiche devastanti per i familiari delle vittime.

La sindrome colpisce i bambini dal primo anno di vita, con incidenza pari ad uno ogni cinquecento-mille nati, percentuale che non si è modificata negli ultimi anni, nonostante gli sviluppi dell'assistenza materno-infantile. La morte inaspettata del feto, pressoché a termine, dopo la venticinquesima settimana di gestazione ha un'incidenza cinque o sei volte superiore a quella della SIDS. I motivi di tale perdurante incidenza statistica sono dovuti alla circostanza che, mentre per altre patologie neonatali altrettanto pericolose sono stati messi in atto sistemi di prevenzione e di cura adeguati ed efficaci, per la stessa SIDS non si è ancora riusciti a trovare una sistemazione univoca sul piano clinico, per cui anche nell'ambito della prevenzione, numerosi sono ancora i progressi da compiere.

Al fine di mettere in atto una strategia di prevenzione efficace, è pertanto necessario approfondire il nesso causale sussistente tra SIDS, la morte inaspettata del feto e l'adozione di determinati criteri igienico-ambientali, nonché analizzare il ruolo delle alterazioni nei vari organi come possibile causa di morte.

La rilevanza statistica e sociale delle cause di morte in esame e l'assenza di adeguate conoscenze cliniche e scientifiche

sull'argomento sollecitano pertanto l'approvazione di un intervento legislativo volto a potenziare gli esami anamnestici sui casi di SIDS e di morte inaspettata del feto, nonché a sviluppare una più approfondita conoscenza medica del settore. È a tale obiettivo che, nello specifico, risulta finalizzata la proposta di legge in esame. Il provvedimento che, ricordo, è esaminato dalla Camera dopo il voto favorevole espresso dalla XII Commissione del Senato in sede deliberante, è stato oggetto, in sede referente, di una duplice fase emendativa, al fine di recepire le condizioni apposte nei pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio e le osservazioni contenute nel parere favorevole della Commissione cultura.

Nel complesso, le modifiche apportate rispetto al testo approvato dal Senato sono finalizzate ad una migliore definizione del riparto di competenze tra il ministro della salute e le regioni, al fine dell'attuazione degli obiettivi oggetto di disciplina del provvedimento in esame.

Il testo all'esame dell'Assemblea si compone, infatti, di cinque articoli. L'articolo 1 prevede che le vittime colpite da SIDS o morte inaspettata del feto siano prontamente sottoposte a diagnosi da effettuarsi nei centri autorizzati di cui al successivo articolo 2. Il riscontro diagnostico deve avvenire secondo il protocollo predisposto dalla prima cattedra di anatomia patologica dell'università di Milano, scelta come centro di riferimento per l'esperienza già maturata dalla struttura nel settore della ricerca sui profili medicoscientifici inerenti la SIDS e la morte inaspettata del feto.

Nell'ambito del riscontro diagnostico, per garantire che ogni decesso sia esaminato in maniera completa ed esaustiva, si prevede anche che tutte le informazioni relative alla gravidanza, allo sviluppo del feto e al parto siano raccolte e registrate sulla base di protocolli internazionali. A tal fine, è richiesta la collaborazione di tutto il personale medico che potenzialmente potrebbe ritenere tale tipo di informazioni.

L'articolo 2 stabilisce le modalità per l'individuazione dei centri in cui effettuare, a livello regionale, il riscontro diagnostico. Nello specifico, si attribuisce al Ministero della salute il compito di definire i criteri che le regioni dovranno seguire per l'individuazione dei suddetti centri tra le strutture scientifiche a carattere universitario ed ospedaliero. Per l'attività di tali centri regionali di riferimento è stanziata una somma di 31 mila euro annui.

L'articolo 3 prevede che i centri autorizzati inviino i risultati delle indagini svolte alla prima cattedra dell'Istituto di anatomia patologica dell'università di Milano che, rispettando le regole sul trattamento dei dati personali, provvede ad istituire una banca dati nazionale e a trasmettere i dati così raccolti alla regione competente per territorio, ai medici curanti e ai parenti delle vittime. Per la realizzazione di tali obiettivi è stanziata una somma di 36 mila euro annui.

Ai sensi dell'articolo 4, spetta alle competenti autorità sanitarie nazionali e regionali predisporre appositi programmi di ricerca multidisciplinari sui casi rilevati a livello regionale, promuovendo campagne di sensibilizzazione e di prevenzione.

Per quanto concerne, nello specifico, la prevenzione, è prevista l'emanazione di linee guida da parte del Ministero della salute. Inoltre, è riconosciuta alle regioni la possibilità di adottare per le categorie a rischio strumenti di prevenzione quali gli apnea-monitor e i cardio-monitor. Sempre l'articolo 4 si preoccupa poi di garantire alle categorie di medici, a vario titolo coinvolti nel problema in esame, una specifica formazione in tema di SIDS e morte inaspettata del feto. A tal fine, è previsto per le categorie di medici direttamente coinvolti l'obbligo di conseguire, all'interno del programma di formazione continua in medicina, crediti formativi sull'argomento.

Infine, la proposta di legge in esame si occupa anche dell'assistenza *post mortem* ai familiari della vittima. Come abbiamo accennato, infatti, questo è un aspetto particolarmente drammatico connesso alla SIDS ed alla morte inaspettata del feto,

per cui l'articolo 4, comma 5, correttamente prevede la possibilità per le regioni di attivare programmi di sostegno psicologico ai familiari delle vittime, nel caso anche favorendo il dialogo con nuclei familiari colpiti da esperienze analoghe.

In conclusione, il provvedimento in esame si presenta come un testo organico e coerente che, da una parte, garantisce il controllo capillare sul territorio grazie alla presenza dei centri di riferimento regionali e, dall'altra parte, tutela anche la tenuta unitaria dell'intero sistema di monitoraggio, grazie alla presenza dell'Istituto di anatomia patologica dell'università di Milano.

La scelta di attribuire proprio a questo istituto il ruolo di centro di riferimento propulsivo, consultivo ed aggregante in tema di SIDS non è, peraltro, casuale, se si considera che l'università di Milano già possiede una banca dati, sebbene incompleta, sui casi di decessi per morte in culla o morte inaspettata del feto.

Per tutte queste ragioni, mi auguro che l'Assemblea sappia prontamente cogliere l'importanza del tema in discussione, esprimendo un voto favorevole sul provvedimento.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**ANTONIO GUIDI, Sottosegretario di Stato per la salute.** Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** Constatato l'assenza dell'onorevole Valpiana, iscritta a parlare: si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

**PIERLUIGI MANTINI.** Signor Presidente, il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo ha seguito con favore le linee di questa proposta di legge condividendole ed apportando anche dei contributi migliorativi che saranno articolati nel corso dell'esame degli emendamenti.

Si tratta di una proposta di legge che riguarda quella che comunemente viene

denominata « morte in culla », ossia la morte inaspettata di un bambino apparentemente sano. Si tratta di morti che, per quanto, fortunatamente, siano numericamente limitate nella loro incidenza, ad oggi, non trovano spiegazioni scientifiche esaurienti.

La SIDS, così viene chiamata questa sindrome, è quindi un enigma ancora senza una risposta scientifica certa, nonostante le ricerche poste in essere dal mondo della medicina.

Cosa diversa è la morte inaspettata del feto, che, a sua volta, ha un'incidenza superiore alla SIDS e che si verifica quasi al termine della gestazione e dopo la venticinquesima settimana.

È evidente che tali fenomeni necessitano di interventi sotto il profilo del sostegno alla ricerca. Non si tratta solo di individuare un centro che elabori i dati, ma di costruire una rete capillare in grado di monitorare il fenomeno con strutture territorialmente attrezzate. È anche evidente che occorre una maggiore informazione attraverso campagne mirate di sensibilizzazione.

Nel corso delle audizioni svolte nella Commissione di merito si è avuto modo di approfondire ed analizzare le questioni più importanti e delicate che investono la SIDS e la sindrome della morte inaspettata del feto. Vi è un dibattito aperto e articolato anche nel mondo scientifico in merito all'opportunità di intervenire in materia disponendo per legge il riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante e del feto. In effetti, il tema principale è quello dell'attivazione della ricerca, che non necessariamente deve essere promossa con uno strumento legislativo.

Ci sono degli aspetti che, a nostro avviso, andrebbero migliorati e che sono oggetto dei nostri emendamenti. Ciò che in modo principale ci sembra giusto manifestare è la perplessità circa il modo con cui si è giunti al parere favorevole da parte della Commissione bilancio. Infatti, come si può rilevare dall'articolo 4, è discutibile che siano le regioni a porre in essere misure di prevenzione, come le campagne

di informazione, e appositi programmi di ricerca senza che siano previsti trasferimenti di risorse da parte dello Stato, ossia senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Ci lascia perplessi, preoccupati e anche un po' increduli la possibilità di addebitare alle regioni anche questa nuova, sia pure importante, attività e, quindi, i costi non solo dei protocolli di ricerca ma, soprattutto, delle campagne di informazione senza oneri a carico della finanza pubblica.

Conosciamo bene, come le conosce il Governo, le difficoltà dei sistemi sanitari nazionali e i deficit maturati anche a causa di una frattura di un rapporto organico, in termini di programmazione, circa i trasferimenti dallo Stato alle regioni per quanto concerne il capitolo sanità.

Quindi, auspichiamo che ci possano essere dei miglioramenti al testo — che pure condividiamo negli intenti e nelle linee principali — attraverso l'accoglimento degli emendamenti e attraverso l'esame da parte della Camera.

Siamo convinti, inoltre, che il protocollo con il Policlinico di Milano, che è un ente di grande prestigio scientifico, sia importante, ma che si debba dedicare attenzione ad evitare che ci possano essere discriminazioni territoriali rispetto alle campagne di informazione nelle diverse regioni.

Per questo motivo chiediamo al Governo di porre attenzione ai miglioramenti che suggeriremo nel corso dell'esame, condividendo, tuttavia — come detto — le finalità del disegno di legge.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Battaglia, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 4248)**

**PRESIDENTE.** Prendo atto che il relatore, onorevole Ercole, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

**ANTONIO GUIDI, Sottosegretario di Stato per la salute.** Signor Presidente, il provvedimento in esame, accanto ad altri che stiamo discutendo in XII Commissione, dedica un'attenzione speciale e, direi, doverosa al bambino, alla mamma ed alla coppia.

Si tratta di un provvedimento condiviso dalla XII Commissione ma anche da altre, come testimonia l'entusiasmo del relatore e la sua voglia di mediazione, anche se su temi come questo sono più i motivi di unione che quelli di separazione, per fortuna. A volte, tuttavia, noto una certa discrasia tra l'unità di intenti che si ha in XII Commissione o in altre Commissioni di merito e quanto avviene poi in aula, ma questo è il gioco della democrazia e non sta a me discuterlo.

Il Governo non può che mostrarsi aperto alle opzioni della maggioranza e della minoranza. Vi è una preoccupazione relativa alla concentrazione: quest'ultima è doverosa, perché è utile concentrare là dove già si fa ricerca. La banca dati a Milano non significa espropriare altre regioni, al contrario. Ormai nel 2005 si vive in un luogo, ma le informazioni arrivano e si propagano: quindi, non deve esservi alcuna preoccupazione.

Per quanto riguarda le campagne di cui è parte il provvedimento, oltre la parte medica è importante anche il sostegno alle coppie che hanno subito tale incidente (per ora lo chiamiamo così, poi chiariremo meglio di cosa si tratta). Anche ciò è innovativo, dato che tante volte ci si limita a constatare un lutto mentre in questo caso è previsto un sostegno. Le campagne sono importanti — ripeto — e non è certo la localizzazione a Milano che impedisce di realizzarle. A Milano si constaterà il movente eziologico di quello che ha portato a morte e la comorbilità di tale sindrome non poi così sconosciuta come sembra: non è un incubo, ma qualcosa che vogliamo conoscere meglio.

Le campagne servono, ma serve soprattutto l'attivazione o la riattivazione di

servizi che consideriamo fondamentali come quello dei consultori familiari ed un maggior coinvolgimento del medico di famiglia o di base. Infatti, se le campagne, per quanto intelligenti, calano su un territorio poco sostenuto dai tecnici, tutto si disperde.

Cercheremo di promuovere, insieme alle regioni, un'azione più capillare possibile. È vero che la mortalità in tale settore non è altissima, ma molte cifre ancora ci sfuggono: la creazione di un albo, forse, evidenzierà cifre maggiori. Il coinvolgimento delle strutture territoriali in merito ad una maggiore attenzione al bambino che nascerà o che è nato da poco è di formidabile impatto, al di là dell'argomento specifico.

Anche se le preoccupazioni economiche vanno indubbiamente valutate, dato che quando si propone qualcosa in più vi è di solito un costo aggiuntivo (ma non sempre), tuttavia ritengo che questa mobilitazione delle strutture del territorio, sul fronte dell'attenzione nei confronti del nascituro e del bambino neonato, più che costare di più impegnerà di più chi organizza i servizi preposti all'attenzione in questo settore.

Per questo motivo, il richiamo ad un aggiornamento permanente, oltre che ad una mobilitazione maggiore nei confronti delle problematiche dell'infanzia, della nascita e dell'educazione della coppia — che peraltro dovrebbe già avvenire nella scuola —, rappresenta in qualche modo una conseguenza di questa proposta di legge, che noi apertamente condividiamo e sulla quale peraltro, quando si affronterà l'esame delle proposte emendative, il Governo avrà la possibilità di intervenire. Ad ogni modo, ancora una volta ribadisco la soddisfazione — non di parte, ma, se mi permettete, anche come medico — di vedere come certi temi forti, che coinvolgono la vita di persone che ancora non hanno voce, fanno sì che ogni deputato ce la metta tutta affinché, pur nella distinzione delle proprie categorie politiche, possa portare il proprio contributo, come appunto è accaduto in questo caso.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**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 Spina: Principi in materia di governo del territorio (153-442-677-1065-3627-3810-3860-4707) (ore 16,35).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bossi; Vigni e Bellini; Martinat ed Altri; Pecoraro Scanio e Lion; Mantini ed altri; Sandri ed altri; Lupi ed altri; Vendola e Russo Spina: Principi in materia di governo del territorio.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 153 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare della Margherita, DL-L'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento, senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto altresì che l'VIII Commissione (Ambiente) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Lupi, ha facoltà di svolgere la relazione.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, chiedo sin d'ora che la Presidenza autorizzi la pubblicazione, in calce al resoconto della seduta odierna, del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

MAURIZIO ENZO LUPI, *Relatore*. Signor Presidente, 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, infatti, il dibattito sul fallimento delle nostre città, in termini di disegno unitario, ha chiamato a risponderne la rigida normativa di piano. Tuttavia, il Parlamento non è ancora riuscito a produrre, dopo oltre sessant'anni dalla legge urbanistica, quello sforzo di sintesi da molti invocato: invocato per primo dalle stesse regioni, che pure, dagli anni Settanta ad oggi, hanno continuato a produrre legislazione, esperienza amministrativa e cultura urbanistica, molte volte più all'avanguardia della stessa legislazione nazionale; 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 un vuoto frustrante e quindi riduce le potenzialità anche di tutto quell'insieme di tentativi di pianificazione di area vasta e di settore che nascono dall'innovazione dell'azione amministrativa e 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 giunge in Assemblea dopo un articolato lavoro istruttorio svolto in VIII Commissione, grazie al quale sono stati affrontati i molti elementi della realtà sociale ed amministrativa riconducibili nella materia del governo del territorio. Basti pensare

che, dalla data di inizio dell'esame del provvedimento — 18 giugno 2003 — sono state svolte ben 30 sedute in sede referente, delle quali addirittura 16 dedicate all'esame delle proposte emendative, per un periodo quasi pari a dieci mesi dalla data di adozione del testo base.

Hanno, altresì, avuto luogo 18 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 svolte ben 28 audizioni informali, in due distinte fasi (dal 16 settembre al 2 ottobre 2003, sul complesso dei testi all'esame della Commissione, e dal 23 al 24 febbraio 2004, sulla prima bozza del 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 di tutte le istituzioni e delle parti interessate.

Al termine di questo ricco ed interessante lavoro, la Commissione ha, quindi, prodotto il testo unificato che oggi giunge all'esame dell'aula, 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, come il cammino che la Commissione intraprese nel giugno 2003 apparisse difficile, tanto da suscitare non solo interesse ed incoraggiamento, ma anche non poco scetticismo. Non è certo un caso che anche i tentativi precedenti, per quanto dotati di intenzione e strumenti conoscitivi e politici di primo 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, come 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 Settanta, nel quadro del primo trasferimento di competenze amministrative dallo Stato alle neoistituite regioni a statuto ordinario, ma comparve allora, in primo luogo, in un testo di rango non costituzionale e, inoltre, attraverso l'elencazione, al tempo stesso troppo puntuale e meramente strumentale, delle limitate finalità amministrative di quel trasferimento.

L'espressione trovò negli anni una significativa fortuna sia nella legislazione statale sia in quella regionale tanto da essere introdotta — questa è la prima grande novità — nel 2001 nel testo della riforma del Titolo V della Costituzione.

Tuttavia, a questa fortuna non è, 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 e normativo di politica rappresenta di per sé impresa difficile, che si configura poi anche rischiosa ove solo si considerino le possibili ricadute sul terreno delicatissimo dei rapporti tra Stato e regioni, nel contesto, spesso purtroppo conflittuale, della riforma costituzionale in corso.

Un secondo, ben più forte incentivo allo scetticismo era dato dalla difficoltà tecnica di mettere mano ad una normativa quanto mai intrecciata: una situazione caratterizzata da sovrapposizioni di strati di norme statali e regionali e di regolamentazioni comunali, di normative settoriali in varia misura incidenti e concorrenti, di norma-

tive di carattere generali aventi ricadute sulla disciplina (si pensi alle norme generali sull'attività amministrativa). Tutto ciò, in un coacervo, non uniformemente interpretato dalla giurisprudenza, di norme vigenti, norme implicitamente abrogate e, raramente, norme esplicitamente abrogate.

Molti si domandavano (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 non è certo di quelli in cui il legislatore possa procedere con scelte di drastica semplificazione e razionalizzazione. Ad una situazione normativa intricata, sovrabbondante ed in gran parte arcaica, fanno infatti riscontro rapporti sociali ed economici dinamici ed interessi quanto mai vivi e sensibili. Alla difficoltà tecnica si aggiunge insomma una complessità e rischiosità politicamente 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 (è accaduto anche ad alcuni colleghi, dell'opposizione e della maggioranza, che hanno affrontato, credendoci, questa ardua impresa): 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 un'abbondante legislazione urbanistica?

Ebbene, nel presentare all'Assemblea il risultato di questo lavoro durato quasi due anni, devo in primo luogo trovare una risposta a tali perplessità e a questi scetticismi e intendo farlo richiamando e rivendicando alcuni elementi che non possono che unire tutti noi, ponendoci 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 sia oggi il governo del territorio, i suoi contenuti, il suo perimetro, la distribuzione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali che vi concorrono. Questo compito del legislatore non può essere delegato al giudice e

neanche al giudice supremo delle legge, in quanto richiede previsioni dotate della generalità tipica della legge, implicando scelte politiche di cui solo il Parlamento è responsabile.

Il secondo punto consiste nella rivendicazione dell'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 è sfidato a riacquistare la pienezza della funzione legislativa. La riforma urbanistica che oggi esaminiamo intende raccogliere questa sfida.

La terza rivendicazione riguarda l'utilità di una legge statale in un ambito già ampiamente coperto dalla legislazione regionale. Ebbene, questa che potrebbe essere la realtà di fatto, non è comunque la realtà voluta dalla nostra Costituzione; infatti, il nuovo articolo 117, con scelta difficilmente contestabile, ha attribuito allo Stato la funzione di dettare i principi fondamentali della materia. Tale funzione non è né eventuale né decorativa, non può essere svolta attraverso una mera enunciazione di finalità vaghe e prive di effetti giuridici né tantomeno attraverso una ricognizione dell'esistente.

Se è chiaro, quindi, cosa non deve essere una legge di principi, ciò che con questa legge stiamo provando tutti insieme a realizzare è definire, invece, cosa deve essere una buona legge di principi nel nuovo quadro di competenze definito dalla Costituzione.

Ricordo che, già su tale punto, le idee di tutti noi si sono divaricate in un ampio spettro di ipotesi. I testi iniziali, infatti, erano molto diversi dal presente e tra di loro. Tutto ciò ha stimolato un intenso confronto, prima ancora che sui contenuti, sul metodo stesso della legislazione per principi. Ritengo con orgoglio che tale riflessione abbia coinvolto e sia stata utile a tutti i membri della Commissione di merito (sono qui presenti, tra l'altro, i primi firmatari di due proposte, che

hanno collaborato alla stesura di questo testo base, vale a dire gli onorevoli Sandri e Mantini).

Voglio aggiungere che questo lavoro, che oggi approda in aula, non è un figlio senza padri, ma il prodotto maturo — migliorabile, ma comunque maturo — di un lavoro culturalmente ricco e stimolante condotto dall'VIII Commissione, ma che ha le sue basi anche nella XIII legislatura (ricordo il cosiddetto testo Lorenzetti, elaborato dalla VIII Commissione nella scorsa legislatura, ma mai approdato in aula).

Ritornando al tema di alto profilo giuridico e istituzionale relativo alla legislazione per principi, intendo 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'individuazione di una linea prospettica e la definizione di scelte significative sull'uso e sullo sviluppo del territorio.

Credo che il Parlamento sia chiamato sempre di 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 nuova legislazione. E ritengo che i passaggi che hanno condotto al testo che oggi presentiamo siano di grande interesse per chiunque segua l'evoluzione di queste metodologie e di questi modelli.

La nostra proposta scaturisce da alcuni passaggi logici: l'esame della realtà; la consapevolezza degli errori finora commessi; l'individuazione degli obiettivi primari da proporre quali indirizzi unificanti dell'azione coordinata di una pluralità di soggetti dotati di propria sfera di autonomia.

L'applicazione di tale metodo ci ha portato a proporre all'Assemblea un testo — come ho detto, senz'altro migliorabile — 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 economiche, sociali, ambientali e territoriali, in un quadro unitario inter-

connesso. Nei primi tre articoli della proposta si opera una delle prime — certamente la più significativa — contaminazioni tra forme di governo per *policy* e quella tradizionale per atti. Fra le politiche, vengono inoltre espressamente richiamate quella di origine comunitaria ed, in particolare, quella della sostenibilità sociale, ambientale ed economica della pianificazione. In tal senso, il governo del territorio comprende, accanto all'urbanistica e all'edilizia, la programmazione infrastrutturale e la difesa del suolo.

Vorrei sottolineare come queste scelte nascano da una riflessione e da un ampio dibattito svolti ad ampio raggio in sede di VIII Commissione. La scommessa è quella di responsabilizzare pienamente gli enti territoriali, abbandonando coraggiosamente ogni residuo centralista ed ogni tentazione conflittuale; contemporaneamente, la scommessa è anche quella di ridisegnare un forte ruolo strategico dell'intervento coordinatore ed, insieme, della politica dell'amministrazione dello Stato, che devono tornare ad essere i veri soggetti responsabili dell'individuazione dei fattori unitari della politica del territorio italiano. Tale impianto va poi costantemente verificato nel confronto con un terzo referente, rappresentato dall'Europa, oggi, più di prima, istituzione sovraordinata che invita al confronto fra le politiche di settore interne dei singoli Stati membri.

Un secondo aspetto di grande apertura è rappresentato dai numerosi richiami al recupero, alla riqualificazione e alla rigenerazione dei tessuti urbani, finalità che oggi si definiscono con l'espressione « rinnovo urbano » in tutte le sue declinazioni applicative e che sempre di più rappresenteranno in futuro il nuovo orizzonte della pianificazione urbanistica, sospingendo in un secondo piano le problematiche e gli interessi legati alla mera espansione dell'edificato.

Un terzo principio forte, delineato dalla proposta, è la valorizzazione delle sedi concertative e negoziali. In questo caso, si tratta non solo dell'abbandono definitivo di ogni residuo dirigistico, statalista o addirittura autoritario, sopravvissuto al-

l'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, ormai maturati nella coscienza comune delle parti più progredite, socialmente ed economicamente, in Italia e nel continente europeo.

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

**PRESIDENTE.** Onorevole Lupi, la prego di concludere.

**MAURIZIO ENZO LUPI, Relatore.** Signor Presidente, mi avvio a concludere, rinviando, come ho già detto, al testo integrale della mia relazione, consegnato agli uffici.

Altri fattori di grosso impatto sono rappresentati dall'unitarietà degli strumenti nei processi pianificatori, dalla vecchia concezione dell'area standard, nonché dal concetto di servizi pubblici nell'interesse generale e dall'introduzione delle prestazioni di qualità degli standard.

Infine, vorrei ricordare che esistono una serie di innovazioni legate alla legittimazione e alle pratiche alternative all'esproprio, quali la perequazione, la compensazione e la fiscalità urbanistica.

Non riporto nei dettagli i pareri espressi dalle Commissioni competenti, che peraltro potrete leggere all'interno della relazione.

In conclusione, credo che gli elementi forniti siano sufficienti a dimostrare come il testo, ben lungi dall'affievolire il ruolo dei pubblici poteri rappresentati rispetto alle reali pratiche di governo del territorio oggi in atto, sia un tentativo incisivo di

recuperare il ruolo della legge dello Stato, connesso a quello delle regioni e degli enti locali.

Tale 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.

La riforma del governo del territorio non coincide con il recupero competitivo delle nostre città, ma sicuramente ne costituisce il punto di partenza e la premessa. Mi auguro che il nostro impegno legislativo venga affrontato, come è accaduto finora in Commissione, con la consapevolezza di dover mediare tra visioni divergenti ma non antitetiche, perché il territorio venga governato attraverso una nuova e più efficace strumentazione. Ma, soprattutto, mi aspetto anche che l'interesse del paese ad una nuova normativa moderna e propulsiva — sottolineo propulsiva — in grado di ridare competitività al nostro sistema economico e sociale prevalga su calcoli, anche legittimi, delle varie componenti politiche, tese a ricercare, nel migliore dei casi, soluzioni utopistiche e talvolta involontariamente a creare diatribe più dialettiche che di sostanza, con l'effetto di ritardare l'ordinato sviluppo del territorio. In Commissione ciò non è accaduto, e mi auguro non avvenga neppure in Assemblea: l'Italia non può più permetterselo pena l'emarginazione e il declino, risultato che certamente nessuno vuole.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**SILVANO MOFFA**, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito ma non mi esimo dall'esprimere compiacimento per il lavoro svolto dalla Commissione e per la relazione. Si tratta di un provvedimento molto complesso, che innova sostanzialmente una legislazione risalente ad oltre sessanta anni fa e che pone il Parlamento

di fronte a questioni di fondo, che attengono al governo complessivo del territorio nel suo insieme e ad una strumentazione urbanistica più adeguata non solo rispetto allo spirito della riforma del Titolo V ma anche rispetto ad una concezione di sviluppo territoriale ed urbanistico diversa dal passato. Oggi le politiche urbanistiche presuppongono la capacità di mettere insieme elementi di lettura del territorio e analisi di natura socio-economica e soprattutto di creare le condizioni perché nelle diverse articolazioni delle responsabilità territoriali si promuova lo sviluppo a livello locale. Ringrazio pertanto l'onorevole Lupi per la sua attenta e dettagliata relazione e mi auguro che il Parlamento su tale materia possa esprimersi in modo unitario.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà.

**PIERLUIGI MANTINI.** Signor Presidente, la riforma del governo del territorio costituisce una riforma di rango ordinamentale sulla quale ci siamo spesi con molto impegno. Le chiedo fin d'ora l'autorizzazione alla pubblicazione del testo integrale del mio intervento in calce al resoconto della seduta odierna.

**PRESIDENTE.** La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Prego, onorevole Mantini, prosegua pure il suo intervento.

**PIERLUIGI MANTINI.** Mi sia concesso di dire, signor Presidente, con molta bonomia, che si tratta del quarto provvedimento all'ordine del giorno e che, al pari dei precedenti, esso è sostanzialmente condiviso (non mancano certamente alcune osservazioni che avremo modo di formulare nel corso dell'esame): mi auguro che ciò sia riferito anche al Presidente del Consiglio dei ministri, affinché possa esimersi dall'essere considerato un rappresentante del male. Quando viene svolto un lavoro serio, il confronto parlamentare genera risultati sempre utili per il paese.

La riforma del governo del territorio, come ha correttamente osservato il relatore, onorevole Lupi, è tra le più urgenti e necessarie per la modernizzazione dell'Italia. Siamo ancora fermi, per quanto riguarda la legislazione statale, ai principi della legge n. 1150 del 1942, mentre la realtà delle cose è fortemente cambiata. L'urbanistica di espansione che abbiamo conosciuto negli anni Sessanta e Settanta si è arrestata, e crescono oggi soprattutto le esigenze di recupero e di riqualificazione delle città esistenti.

Si pensi, in particolare, alla conversione delle aree industriali dismesse. Aumenta l'esigenza di governare tali trasformazioni con strumenti flessibili e non tramite rigide ed impraticabili pianificazioni.

Anche alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, occorre dire (si tratta di un punto su cui si è soffermato il collega Lupi) che sussiste non solo la competenza statale per una legge di principi che stabilisca i contenuti e gli strumenti del governo pubblico del territorio, ma anche l'esigenza che, intendendo per governo del territorio il dispiegamento di una serie di *policy*, tutti gli attori siano in campo: dal comune alle agenzie territoriali, alle province, alle regioni, compreso lo Stato.

D'altra parte, l'ipotesi di una totale regionalizzazione delle competenze urbanistiche deve ritenersi irrealistica e criticabile sotto molti profili, innanzitutto perché compete allo Stato il lancio di programmi innovativi in ambito urbano comunque denominati, nonché i grandi interventi infrastrutturali, i programmi di opere pubbliche statali, le reti di livello europeo, gli obiettivi principali di tutela ambientale e paesaggistica, culturale, di promozione dei valori dell'architettura e di difesa del suolo: tutti temi su cui sussistono funzioni statali.

Occorre anche aggiungere che, oltre all'ambiente e all'ecosistema, sono attribuite alla competenza esclusiva dello Stato anche funzioni relative alla tutela della concorrenza, il che, in una urbanistica e in un governo del territorio sempre più basati sulla negoziazione, non

è certo tema irrilevante. Rientra, inoltre, nella competenza esclusiva dello Stato il regime civilistico delle proprietà, oltreché quello sanzionatorio. In ogni caso, basterebbe una sommaria osservazione dei modelli europei e stranieri per ricavare il fatto che in tutti i paesi civili comparabili sussiste un ruolo dello Stato nel governo del territorio.

Vi è poi la necessità di dar corpo in modo nuovo alla nozione di « governo del territorio », tenendo conto delle molte integrazioni che tale nozione, nelle varie definizioni date anche in dottrina, oggi assume.

Vi è inoltre la necessità di adeguare il paese reale a quello legale, superando un ritardo ed un *gap*, sia pure attraverso una legge di principi in larga misura ricognitiva di esperienze, principi e sperimentazioni fatte talvolta in modo anche un po' confuso, ma coraggioso, da amministrazioni comunali e regionali anche di segno politico diverso: la ricognizione di questi principi che vengono dalla sperimentazione riformista dell'ultimo decennio è già di per sé un fatto rilevante; vi è però anche la necessità di abrogare (e non possiamo che farlo con una legge statale di principi), la legislazione previgente, che invece continua a fluttuare nell'etere dei nostri usi normativi con effetti più dannosi che utili.

Per tutti questi motivi, risulta necessaria la legge di principi; e noi siamo certamente soddisfatti del confronto svoltosi nella Commissione VIII (Ambiente e tutela del territorio) con l'attenzione del presidente Armani e del relatore Lupi e l'impegno molto costruttivo dell'Ulivo e di tutta l'opposizione.

Naturalmente, conserviamo, su punti specifici, qualche riserva ed anche alcune contrarietà che mi auguro possano essere ridotte od eliminate nel confronto in Assemblea.

Non vi è solo un'esigenza di modernizzazione da tempo attesa, ma anche un'esigenza che riguarda l'Italia tutta intera: l'Italia deve concentrare politiche, azioni e risorse in una grande opera di riqualificazione dell'esistente (dai centri storici,

alle aree industriali dimesse), frenando il « consumo » di nuovo territorio e perseguendo i fini primari della realizzazione delle grandi reti di trasporti e della mobilità — settori in cui il nostro paese è ancora molto indietro — e delle nuove esigenze abitative proprie di una società aperta ed integrata. Ma l'Italia deve anche individuare nella ricchezza della peculiarità del proprio territorio, nelle bellezze naturali, nei giacimenti culturali, nelle filiere della qualità « globale » — come usiamo dire per fare riferimento alle peculiarità del territorio che sono in grado di competere a livello globale —, nella sinergia tra la ricchezza del territorio ed il turismo, non già fattori di compatibilità con lo sviluppo economico, ma vocazione centrale, un *asset* forte dello sviluppo economico e del *made in Italy*.

Questi presupposti, ampiamente condivisi, ci hanno portato ad affrontare i temi (anche tecnici) della riforma, forti delle precedenti esperienze: del testo Lorenzetti della XIII legislatura, di molte proposte di riforma formulate in sede accademica, scientifica, professionale e tecnica, dei contributi intensi dell'Istituto nazionale di urbanistica. Credo che il primo passaggio condiviso sia quello dell'eliminazione, dell'abrogazione se vogliamo, degli *idola*, dei principi, divenuti in larga misura arcaici, della tradizionale urbanistica. Mi riferisco alle nozioni di piano prescrittivo e onnicomprensivo. Noi siamo favorevoli ad una suddivisione che veda un piano strutturale ed un piano progetto operativo: il primo ricognitivo dei temi ambientali, delle grandi infrastrutture di trasporto ed indicativo degli obiettivi strategici, ma non vincolante sulla proprietà; il secondo, il piano progetto, conformativo delle proprietà.

Siamo convinti della necessità di ridurre anche in tal modo i vincoli di edificabilità sulle proprietà e, di conseguenza, anche le tensioni ed i costi dell'espropriazione, che, per un certo periodo, è diventato l'unico metodo di realizzazione degli interventi (quindi, in buona sostanza, noi proponiamo vincoli solo per le opere pubbliche, con conseguente marginalizza-

zione e riduzione anche di tale tematica). Inoltre, siamo convinti della necessità di superare il criterio razionalista di derivazione americana dello *zoning* e, quindi, di una parcellizzazione delle destinazioni urbanistiche delle città e dei tessuti urbani.

Infine, siamo convinti della necessità di superare il criterio dello standard rigido e ragionieristico — insomma, quantitativo — e di prestare maggiore attenzione ai cosiddetti standard reali o prestazionali e, quindi, all'effettiva dotazione di servizi. Siamo convinti di tutto ciò sapendo anche che alcuni degli istituti citati hanno avuto importanza nello sviluppo della storia della nostra urbanistica, del governo del territorio, ed anche un'innegabile utilità.

Altri presupposti si affiancano a quelli già menzionati. Potrei citare la necessità di favorire i processi di partecipazione alle scelte urbanistiche da parte dei soggetti e degli operatori economici, ma anche da parte dei cittadini e dei soggetti esponenziali di interessi diffusi.

Altri paesi da tempo conoscono istituti come la *public enquiry* e la *examination in public* (mondo anglosassone), *l'action publique* (Francia), la *enquesta previa* (Spagna), mentre noi siamo fermi al meccanismo delle osservazioni, di cui all'articolo 9 della legge n. 1150 del 1942. Quindi, anche in questo senso, è doveroso migliorare il principio fondamentale della nostra legislazione.

Siamo convinti dell'utilità di affermare il principio di semplificazione anche per i titoli abitativi, operando con le denunce di inizio di attività, con riferimento a tutti gli interventi edilizi, salvo quelli più importanti e di maggiore impatto che devono ottenere un permesso di costruzione, come avviene in tutti i paesi europei.

Siamo convinti della necessità di dare uno statuto più chiaro alla negoziazione pubblico-privato. Le grandi scelte di programmazione spettano all'ente pubblico, così come avviene in tutta Europa, sia pure attraverso un processo di larga partecipazione ed un processo virtuoso di negoziazione con i privati dell'attuazione degli interventi.

Nella condivisione delle linee di fondo, chiederemo alla maggioranza una maggiore attenzione su punti specifici del testo unificato che non ci soddisfano (sarà oggetto di discussione in sede di esame delle proposte emendative). Non ci soddisfa l'assenza di un ruolo sicuro delle province in materia di piani di vasta area, piani territoriali provinciali, attenti ovviamente alle dinamiche che nascono attraverso la sussidiarietà verticale, le forme del *marketing* territoriale e le unioni tra più enti o comuni in chiave di governo metropolitano; tuttavia, è necessario un livello certo e non *ad libitum* nelle disponibilità delle regioni di pianificazione di area vasta.

Non condividiamo una certa ideologia fondamentalista, senza per questo voler cadere nell'eccesso speculare, che talvolta abbiamo letto, sia nel testo sia nelle interpretazioni che ne sono state date, sul tema della cosiddetta co-pianificazione e del ruolo del pubblico e del privato. La co-pianificazione è un istituto di derivazione francese che indica la necessità di un coordinamento intersoggettivo (prevalentemente tra i soggetti pubblici o tra i soggetti concessionari di servizi pubblici chiamati allo stesso tavolo allo scopo di risolvere le difficoltà sorte dalle intese interprocedimentali). La co-pianificazione non significa che il privato siede al pari del pubblico nelle grandi scelte del territorio. Il privato svolge un ruolo importantissimo nell'istruttoria, nella formazione e nell'attuazione delle scelte, nella proposta. Tuttavia, è evidente che la confusione tra il ruolo del soggetto pubblico e quello del privato non può che portare ad effetti negativi, spesso molto negativi, sulla dinamica e la trasparenza dei mercati.

Vorremmo nel testo soluzioni più coraggiose, anche per rispondere a quel rilievo che il relatore già anticipava, secondo il quale, avendo già legiferato le regioni, questa legge statale di principi verrebbe dopo e potrebbe essere inutile. Bene, no, noi siamo certi (non solo per le cose dette) che alcuni principi innovativi, tali da orientare le regioni, sono possibili e necessari. Per esempio, in tema di regime dei suoli, perché siamo convinti che

dovremmo avere il coraggio di affermare una regola, cioè che il territorio non urbanizzato (e sappiamo che in Italia è molto, quantitativamente) non è edificabile, se non per ragioni di infrastrutture pubbliche, di servizi, servizi all'ambiente, o per eccezioni stabilite con legge generale da parte delle regioni. Quindi, dovremmo dare una regola più forte in termini di tutela del paesaggio, che ormai, come detto, non solo un *héritage* da lasciare alle future generazioni, ma anche un *asset* economico del nostro sviluppo, che non possiamo più garantire con mezzi talvolta faticosi è come i piani paesistici, che si estendono e che poi ricevono anche qualche rilievo da parte della Corte costituzionale.

In altre parole, dovremmo affrontare questo tema con una convinzione: che il territorio non urbanizzato in Italia è un territorio da tutelare non in modo museografico, ma in modo dinamico, anche se con principi certi. Allo stesso modo, nel momento in cui prevediamo per le trasformazioni intensive – riqualificazione di aree industriali dismesse o anche sviluppo di nuove edificazioni – lo strumento del piano progetto, dovremmo anche immaginare un contesto di concorsualità, cioè la possibilità per l'ente pubblico di agire sulla rendita di posizione, attraverso per esempio il meccanismo civilistico della prelazione – che esiste in Germania, in Francia, in Inghilterra – allo scopo di rimettere poi nel gioco del mercato l'area valorizzata, senza costi pubblici, assicurando una regia che garantisca una competizione tra più operatori nell'attuazione dei piani progetto; quindi più concorsualità, miglior rapporto con il mercato.

Inoltre, è possibile ovviare a certe difficoltà nate nei meccanismi di scomputo degli oneri di urbanizzazione per la realizzazione di opere pubbliche, meccanismo per il quale siamo stati anche condannati nel 2001, con un diverso principio: il principio che qualcuno definisce dell'asta delle licenze, che noi abbiamo presentato nelle nostre proposte di legge e che sosteniamo perché, a ben vedere, non ha molto senso depotenziare la pianificazione a

monte di ogni trasformazione d'uso e poi pretendere di stabilire qual è il valore del corrispettivo della concessione edilizia. Anche quello andrà visto caso per caso, in relazione al valore che nello sviluppo e nella trasformazione immobiliare in effetti si produce, quindi consentendo anche una competizione con offerte in denaro da parte dei diversi operatori.

Non vado oltre, Presidente; mi sono limitato a citare alcuni punti che non condividiamo del testo unificato e alcuni punti che riteniamo invece importanti e qualificanti, su cui vorremmo che il confronto fosse serio, sereno e costruttivo, così come è stato il lavoro sin qui svolto in Commissione.

Credo che ciò sia possibile; siamo, infatti, sorretti dalla comune consapevolezza dell'urgenza e dell'importanza, per la maggiore equità e per la modernizzazione del nostro paese, della riforma del governo del territorio (*Applausi del deputato Armani*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Sandri. Ne ha facoltà.

**ALFREDO SANDRI.** Signor Presidente, il testo che oggi approda all'esame dell'Assemblea affronta una questione importante, come è stato ricordato dai colleghi Lupi e Mantini, testé intervenuti: la riorganizzazione della legislazione urbanistica.

Peraltro, la legge reca norme per il governo del territorio, come recita anche il titolo del provvedimento. Ebbene, con la definizione «governo del territorio» si indica una nuova funzione amministrativa introdotta dal centrosinistra nel testo riformato del Titolo V della Costituzione: si perseguiva, invero, l'obiettivo di ricondurre in tale ambito (per uniformare la legislazione sulla base di principi e criteri comuni) l'insieme delle attività e delle competenze attinenti alla disciplina del territorio.

Per il centrosinistra, la definizione «governo del territorio» fu un punto di approdo importante, il risultato di esperienze e discussioni sul rapporto che deve intercorrere tra programmazione del territorio e strumenti di pianificazione urba-

nistica (i piani regolatori, e non solo). Le leggi varate in materia negli ultimi due anni dalle regioni — le leggi di nuova generazione, come le definiamo noi — si misurano su questo punto politico, culturale e amministrativo; il fatto che in passato sia mancato un approccio integrato alle politiche territoriali ha fatto sì che, accanto ai piani urbanistici — che dovevano rappresentare lo strumento fondamentale di assetto del territorio —, ne siano stati disciplinati tanti altri (in materia ambientale, dei trasporti, del commercio, dell'edilizia), dando luogo a legislazioni parallele, a normative sovrapposte e contrastanti, a procedimenti amministrativi separati. Ma ciò ha soprattutto rappresentato un ostacolo alla formazione di una cultura politica e amministrativa unitaria del territorio e della sua gestione; a nostro avviso, la mancata integrazione è il fattore all'origine delle contraddizioni che oggi scontiamo nella gestione delle città, delle periferie e del territorio.

Con la nuova funzione, riassunta nel concetto «governo del territorio», si voleva aprire una nuova stagione, misurarsi con la politica dell'Unione europea e con le nuove funzioni dei poteri locali, superare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, fare proprie le scelte delle migliori esperienze regionali, abrogando quanto risultasse superato dalla nuova impostazione e definendo, in tal modo, il nuovo quadro unitario di riferimento per gli interventi nello spazio territoriale.

Si trattava di mettere in campo una vera e propria innovazione politica, culturale e amministrativa, tale da sostenere il passaggio dalla cultura urbanistica tradizionale al più complesso concetto di «governo unitario del territorio». Ciò richiedeva l'apertura di un confronto, la chiamata a raccolta delle migliori esperienze nel campo dell'urbanistica, della pianificazione, della logistica, dell'ambiente; richiedeva, altresì, un necessario raffronto con le più avanzate esperienze amministrative delle nostre regioni e delle regioni europee, valorizzando le pratiche amministrative più innovative sperimentate dalla pubblica amministrazione. Solo

da un confronto di questa natura, poteva prendere forma un'architettura legislativa nazionale in grado di indicare i principi di un governo del territorio.

Il Governo, ed in primo luogo il ministro competente, non ha compiuto questa scelta, ma ha intrapreso la scorciatoia della legge obiettivo e si è « lanciato » nei condoni.

In questo vuoto si è inserita l'iniziativa dei diversi gruppi parlamentari, compreso quello dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, che ha presentato un proprio testo legislativo. L'onorevole Lupi, per conto della maggioranza, ha elaborato un testo unificato, aperto alle proposte avanzate dall'opposizione.

Vorrei ricordare che, in sede di Commissione, abbiamo discusso più di un anno, nel tentativo di ragionare su una legge che facesse proprio il concetto di « governo del territorio », ma non siamo stati ascoltati: la maggioranza, infatti, su questo punto è stata assente. Vorrei evidenziare che Alleanza Nazionale non è stata praticamente partecipe della discussione, così come hanno fatto altri partiti della maggioranza. Il Governo, nel corso della discussione, si è riservato di esprimere successivamente la propria posizione, ma stiamo ancora aspettando i contenuti del suo pensiero.

Sono questi il clima e la tensione politico-culturale che hanno caratterizzato la discussione. In questo vuoto, l'obiettivo che l'opposizione si è posto è stato evitare che il testo di legge diventasse un ostacolo per le legislazioni urbanistiche regionali vigenti e provocasse una commistione tra interesse pubblico ed interessi privati.

Ciò per dire che il testo che ci viene proposto non è una legge di principi per il governo del territorio, ma rappresenta la modifica di alcune parti della legislazione urbanistica vigente; gran parte di ciò che tale testo propone, inoltre, anche nelle sue parti più innovative, è già previsto da numerose leggi regionali.

Affermiamo, dunque, che si è persa un'occasione; nel corso dell'esame in sede di Assemblea, oggi e nei giorni che verranno, tenteremo di riproporre le que-

stioni sulle quali, a nostro avviso, sarebbe stato necessario confrontarsi per dar luogo ad una legge nazionale per il governo del territorio, senza limitarsi alla sola materia urbanistica.

Un primo punto di riflessione che proponiamo è costituito dall'evoluzione della politica europea in tale materia, vale a dire dal mutamento della nozione di territorio che, in questi anni, è intervenuto nella politica e nella programmazione. Nel corso degli anni Novanta, infatti, parallelamente al dibattito sulla globalizzazione, l'Europa individuava le città, le grandi aree urbane, i sistemi territoriali regionali, il territorio e la sua organizzazione come fattori decisivi per la competizione: si vince la competizione globale se, oltre alla qualità del prodotto, esiste un'organizzazione efficiente del territorio. Si è affermato, infatti, che la qualità dell'organizzazione territoriale aggiunge un valore al prodotto.

L'azione dell'Unione europea, in questi anni, si è manifestata come la forza motrice di tale politica, proponendo agli Stati nazionali un nuovo approccio integrato tra sviluppo economico e organizzazione territoriale. Come sostengono molti studiosi della materia, infatti, l'Europa ha inventato, di fatto, una nuova forma di capitalismo istituzionalizzato e territorializzato, vale a dire un nuovo modello di intervento territoriale europeo, di cui le città ed i sistemi territoriali sono gli attori principali.

Per quanto concerne la sostenibilità ambientale, altro argomento di politica europea (e non solo), si afferma che la quantità e la qualità degli impatti sull'uso delle risorse naturali richiede un approccio organico al tema della costituzione e riproduzione dei principali sistemi dell'ambiente naturale. Ciò significa che un tasso di sviluppo troppo concentrato fa venir meno la riproduzione delle risorse naturali. Sostenibilità ambientale e sviluppo economico devono trovare, dunque, un equilibrio tra loro; affinché ciò avvenga, è necessaria una evoluzione pro-

grammata tra sviluppo economico, trasformazioni territoriali ed uso delle risorse ambientali.

L'assunzione di tale orientamento modifica sostanzialmente la cultura e gli strumenti che abbiamo oggi in uso, anche in Italia. Il tema della sostenibilità travalica le competenze, gli strumenti e le giurisdizioni di ciascuna istituzione: il tema dell'integrazione delle politiche è, dunque, il nuovo campo di azione.

Tra gli altri argomenti nuovi sui quali occorre riflettere quando si parla di Governo del territorio, inoltre, aggiungiamo lo spazio territoriale.

Anche riguardo a tale aspetto, nel programma europeo il territorio è inteso come spazio urbano, agricolo e naturale, ed entra a far parte degli obiettivi della politica europea per favorire lo sviluppo equilibrato degli insediamenti umani e dei servizi nell'ambito dello spazio territoriale. Gli obiettivi di crescita non devono tramutarsi — si afferma — in dispersione insediativa e casualità localizzativa. Se per la società è prioritario un uso sostenibile del territorio, il principio di un uso efficiente dello spazio deve farsi strada rispetto al principio della libertà insediativa: sono novità. Facendo propri tali orientamenti, la Commissione europea propone un modello di sviluppo policentrico, al fine di impedire un'ulteriore eccessiva concentrazione della forza economica della popolazione nei territori centrali degli Stati dell'Unione europea. Attualmente esiste una zona geografica ad alta concentrazione: l'area Milano, Monaco, Amburgo, Londra e Parigi. Si tratta di una zona che offre funzioni economiche globali e prestazioni ad alta qualità e nella quale le tendenze insediative lasciano intravedere un'ulteriore concentrazione. Per superare tali tendenze ed offrire nuove prospettive ai territori periferici, è necessaria la creazione di zone di integrazione, costituite da sistemi regionali capaci di mettere in rete città e zone rurali di varie dimensioni.

L'idea europea, nella sostanza, ci propone una programmazione dello sviluppo urbano su vasta scala e azioni in grado di influire sugli equilibri di sviluppo tra

grandi aree territoriali, agendo sull'integrazione della struttura insediativa — residenziale e produttiva —, delle infrastrutture, dell'ambiente e del paesaggio: ritorna il tema dell'integrazione.

Alcuni mesi fa, come Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, siamo andati ad Amsterdam ed abbiamo incontrato i nostri colleghi e gli istituti che collaborano alla pianificazione delle province di Amsterdam e dell'Aja. Ci hanno illustrato l'oggetto delle loro discussioni: la pianificazione integrata tra le città di Amsterdam, l'Aja, Rotterdam, Utrecht e 250 comuni periferici. L'obiettivo è di « fare sistema »: dai servizi, alle infrastrutture, alla politica urbanistica e ambientale, alle previsioni di sviluppo. Si tratta di un'area urbana di 8 milioni di abitanti che vuole mettersi in condizione di competere in termini di costi, di qualità dei servizi e ambientale con la regione di Londra e in rapporto con Shanghai ed il mercato cinese. Non si colloca, forse, in tale scenario una discussione anche in casa nostra che tratti dell'integrazione dell'area del nord-ovest con il nord-est, con la regione adriatica e con le regioni del Mediterraneo? Tali scenari non riguardano il territorio e la sua programmazione?

Una legge nazionale per il governo del territorio deve fornire le strumentazioni necessarie a far sì che nel nostro paese possa prendere corpo una nuova politica territoriale in grado di costruire scenari e programmi per interloquire con l'Europa, con i temi posti dalla competitività e, al tempo stesso, di fornire strumenti e norme per l'integrazione delle politiche — in particolare, in materia ambientale —, compresa la destinazione delle risorse finanziarie disponibili.

Noi riteniamo, dunque, che una legge di principi per il governo del territorio nazionale dovrebbe avere tali requisiti — di cui l'urbanistica è uno tra gli strumenti essenziali per il suo esercizio — e preoccuparsi, in primo luogo, di fornire strumenti allo Stato per dialogare con i grandi sistemi; d'altro canto, attraverso l'urbanistica e gli strumenti della pianificazione, dovrebbe fornire alle regioni — oggi titolari

delle funzioni in materia urbanistica — alcuni indirizzi innovativi ed unitari per una pianificazione regionale: ad esempio, come rendere partecipi i sistemi regionali alla costruzione dello spazio europeo, delle città capitali, della costruzione delle reti e delle città. Si tratta di « fare sistema », promuovendo politiche urbane di area vasta, per realizzare economie di scala ed una qualità migliore dei servizi, a costi competitivi, per superare le conflittualità tra i territori, in primo luogo nella politica urbanistica.

Un indirizzo chiaro per andare oltre la dialettica fra una pianificazione dirigistica e la *deregulation* mascherata, definendo regole per orientare e correggere il mercato, compreso quello delle aree disponibili alle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, affermando l'idea che la pubblica autorità non è il gestore autoritario, ma è il custode delle regole del gioco, degli elementi negoziabili, garante degli impegni assunti dai diversi livelli della pubblica amministrazione, compresa l'innovazione degli strumenti decisionali. Concertazione, negoziazione, pianificazione consensuale, contrattazione delle decisioni territoriali devono costituire la risposta alla crescente complessità dei sistemi territoriali, per avere una forte sinergia tra attori pubblici, differenti tra di loro e nelle diverse scale con i privati, per una comune assunzione di responsabilità.

In conclusione, il testo unificato non compie la necessaria integrazione tra le funzioni proprie dello Stato per promuovere un efficace governo del territorio, in grado di dialogare con l'Europa, i suoi sistemi territoriali e il sistema delle regioni e, quindi, la sua integrazione con la legislazione urbanistica di competenza regionale.

Il testo in discussione resta, sostanzialmente, una legge di modifica di alcuni punti della legislazione urbanistica vigente. Ci auguriamo che la discussione che si aprirà possa contribuire a superare questa contraddizione e che al titolo « principi in materia di governo del territorio » possano corrispondere anche i contenuti (*Applausi*

*dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Antonio Barbieri. Ne ha facoltà.

**ANTONIO BARBIERI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, di fronte alla grande importanza per la vita quotidiana del cittadino dei temi affrontati nella proposta di legge in discussione, 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 (ne abbiamo avuto un esempio poc'anzi, nell'intervento del collega che mi ha preceduto) nei confronti di qualunque tipo di vera innovazione politica, talché sia cioè consapevole di una prospettiva politica non dirigista e personalistica, come purtroppo ha ampiamente dimostrato anche il caso dell'altra riforma, altrettanto epocale quanto quella dell'urbanistica, ossia 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, così come ha ricordato il collega relatore Lupi. Infatti, è soltanto a partire dal decreto del Presidente della Repubblica del 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 poi confermata ampiamente dall'ostilità con cui è stata accolta la legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, con particolare riferimento all'articolo 3.

Se il primo tentativo serio di legificazione del 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 separatezza tra Stato e regioni.

Nel corso della XIII legislatura sono state presentate numerose proposte di legge che si limitavano, tuttavia, 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 e, in particolare, Forza Italia si sono invece mostrate, sin dai primi attimi della XIV legislatura, assolutamente decise a realizzare con chiarezza di principi liberali e con forza di potere democratico questa epocale riforma.

Fin dall'ottobre 2002, l'onorevole Lupi, con lui il sottoscritto e gli altri colleghi del gruppo, a nome e per incarico della direzione di Forza Italia, ha organizzato un seminario di studi svoltosi 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 da esimi studiosi, tra i quali in questa sede torno ancora una volta a ringraziare, fra i tanti, il professor Stella Richter.

Fin dall'inizio, come modesto ex amministratore locale, sono andato alla mia memoria, alla programmazione negoziata, alla normativa europea, che di fatto ha partorito questo strumento, e al fallimento quasi totale della programmazione negoziata, che poi ha comportato, a mio avviso,

l'incapacità delle regioni a spendere i soldi della capacità economica fornita dall'Unione europea.

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

Ivi apparve subito chiaro che era necessaria una legge di principi 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 il 30 maggio 2001 dall'onorevole Bossi, hanno trovato consapevolezza della necessità urgente e critica di una nuova legislazione in tutta la VIII Commissione, che ne ha iniziato l'esame grazie anche alla illuminata e sapiente guida del presidente Armani nel giugno-luglio 2003, il quale ha demandato lo studio di un testo unificato ad un comitato ristretto, del quale ho avuto l'onore di far parte.

Nel marzo 2004 il relatore, onorevole Lupi, ha presentato il testo base, che è stato ulteriormente emendato fino all'attuale testo approvato da una settimana.

Il testo unificato definito dal relatore si propone di attuare, anch'esso validamente, la riforma del Titolo V della Costituzione, come richiesto anche da deputati 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.

Il testo unificato all'esame si pone 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 ed 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 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 di principi chiari in materia, pertanto, sarà felicemente produttivo di accresciuti spazi di libertà e di opportunità di sviluppo. Il legislatore ora ha il coraggio di limitarsi all'elaborazione di chiari e 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, che non può essere dimenticato particolarmente dalle forze della Casa delle libertà, è quello di procedere anche ad un'ulteriore riformulazione del Titolo V della Costituzione. Si tratta di un principio 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 per il tema del governo del territorio, attualmente rimesso alla legislazione concorrente.

Lo sforzo comune dovrà, però, essere orientato a definire fin d'ora principi generali assolutamente certi anche per evi-

tare 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 si tende a stabilire quali debbano essere i 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.

La pianificazione urbanistica non potrà più ripercorrere vecchi modelli, dovendosi porre la distinzione di fondo tra atti di pianificazione di carattere strutturale e strategico riferiti alle grandi scelte di indirizzo ed 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 di 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, tener presenti ed affermare in linea generale i meccanismi di perequazione e di 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'urba-

nistica, ma coglie tale funzione di governo del territorio nella sua trasversalità, nell'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 l'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 e dai programmi d'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 un'aggiornata rappresentazione ed analisi delle caratteristiche peculiari delle comunità locali e del territorio interessato, quali elementi costitutivi del piano. Nell'ambito di questi processi di elaborazione ed approvazione dei contenuti dei piani, è possibile svolgere la necessaria valutazione di compatibilità ambientale, richiesta dalla recente direttiva comunitaria 42/2001/CE.

Occorre pertanto affermare, con la 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 ed 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, i cui principi sono dunque i seguenti: il principio di sussidiarietà, come ha ricordato l'onorevole Lupi, in virtù del quale il titolare della pianificazione urbanistica è il comune, anche con una semplificazione della procedura di approvazione del PRG; 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 tutta Italia. È previsto, 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 preventiva, nonché attraverso 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. Finalmente, con l'approvazione della normativa ora

giunta in esame su proposta parlamentare, con il 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 ed 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 e 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 le proprie personali risorse all'interno di un territorio che si manifesta amico delle proprie e private iniziative.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI (ore 17,53)

ANTONIO BARBIERI. I lacci che, finora, hanno troppo spesso mortificato e scoraggiato il cittadino, quasi spingendolo a vedere uno stringente avversario nell'istanza territoriale programmatica, potranno e dovranno ora risolversi in forme di aiuto ai propri percorsi produttivi, stimolo ad una mobilità economica e sociale che appare ogni giorno di più necessaria alla propulsione dello sviluppo; 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. È un'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 illegale,

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 conclusione, 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* gli altri atti legislativi che operano un'abrogazione esplicita di tutte le norme precedenti ed esistenti ed a tali principi contrarie.

Si tratta di un'attenzione e di una 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 come l'unico potere normativo supremo del Parlamento.

Onorevoli colleghi, non repute eccessivo il mio accento addolorato che qui con voi si conduole del denunciato andazzo! Questa legge che andiamo ad approvare circa il territorio e l'urbanistica è nella vita quotidiana del cittadino di importanza vitale. Le case ed il terreno sono forse più vitali finanche del pane e della buona salute!

Gli italiani, dunque, si attendono da essa una vera difesa, usbergo di saldo metallo contro ogni tentativo di burocrati amministrativi ed ermenauti giudiziari di attribuirsi il borioso diritto di decidere essi (al posto di noi rappresentanti del popolo sovrano), i sedicenti intellettuali illuminanti ed illuministi, quali siano le vere attese del popolo ed i veri bisogni dello stesso che, pur noi, quotidianamente incontriamo, leggendone già nello sguardo le profondità generose del cuore cristiano e la straordinaria creatività della libera mente!

Onorevoli colleghi, credo che tutto il Parlamento potrà 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 e che conti-

nueremo a cambiare (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza Nazionale*).

Da ultimo, signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

È iscritto a parlare l'onorevole Iannuzzi. Ne ha facoltà.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, iniziamo oggi in quest'aula la discussione su un provvedimento legislativo sicuramente rilevante...

PRESIDENTE. Onorevole Iannuzzi, conoscendo la sua facondia, che, come sa, ammiro, le vorrei ricordare che ha disposizione solo otto minuti di tempo.

TINO IANNUZZI. Signor Presidente, la ringrazio per la cortesia.

PRESIDENTE. Doti naturali e anche professionali...

TINO IANNUZZI. Iniziamo oggi, in quest'aula, la discussione di un provvedimento legislativo atteso da tempo, che deve disegnare la nuova cornice della legislazione dello Stato in un campo in cui le norme vigenti risalgono in larga misura ancora alla legge urbanistica fondamentale, la legge n. 1150 del 1942, con una serie di modifiche e integrazioni succedutesi senza mai un respiro generale ed organico nel tempo.

Siamo perfettamente consapevoli dell'importanza di questo appuntamento legislativo. A tal fine, ricordiamo anche come il Parlamento non debba lavorare su una sorta di *tabula rasa*, visto l'importante lavoro svolto nella precedente legislatura in Commissione lavori pubblici e non approdato poi alla conclusione definitiva. Tra l'altro, il gruppo della Margherita ha presentato una proposta di legge — primo

firmatario il collega Mantini —, particolarmente innovativa e attenta all'esigenza di un moderno ed equilibrato governo del territorio e a garantire processi di serio e razionale snellimento delle procedure di semplificazione amministrativa.

Siamo anche consapevoli che la riforma costituzionale, nell'articolo 117, tra le materie di competenza concorrente Stato-regioni, ha sostituito la nozione tradizionale di urbanistica con quella di governo del territorio, che rappresenta una nozione più ricca e più ampia, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003. Sappiamo anche che, in questi anni, è maturato un lavoro importante e qualificato di diverse regioni italiane, da ultime in ordine temporale la Toscana e la Campania con la legge del 22 dicembre 2004. Naturalmente, occorre tener conto di questa ricca produzione legislativa delle regioni; tuttavia resta compito dello Stato fissare principi generali che siano effettivi, pieni, chiari, ricchi, capaci di indirizzare e di orientare veramente il ruolo normativo spettante alle regioni nell'esercizio della competenza concorrente.

Ecco perché siamo molto attenti a confrontarci a trecentosessanta gradi, senza pregiudizi e posizioni preconcepite — come già avvenuto in Commissione — su questo terreno che investe sfide e problemi che ci stanno particolarmente a cuore e che ci vedono attenti e sensibili.

Tuttavia, non possiamo non sottolineare come in questa legislatura provvedimenti e scelte del Governo e della maggioranza, con una caterva di condoni e sanatorie edilizie, paesaggistiche e ambientali, abbiano rappresentato un colpo durissimo proprio alle prospettive di governo del territorio. Ciò nonostante ci troviamo di fronte alla necessità di entrare nel merito delle questioni, sottolineando con forza che le esperienze di questi anni e di questa legislatura dovrebbero indurre il Parlamento ad introdurre un principio chiaro, forte, serio, inflessibile, per evitare il ripetersi in futuro di condoni e sanatorie con provvedimenti varati con il procedimento legislativo ordinario. Si tratta cioè

di introdurre un principio legislativo dello Stato molto chiaro, che ponga l'argine e la garanzia di un procedimento aggravato e di maggioranze qualificate per provvedimenti legislativi che in futuro volessero reiterare scelte e volontà di condono. Allo stesso modo, bisognerebbe prevedere e normare un meccanismo certo, puntuale e risolutivo, al fine di consentire un'effettiva repressione dell'abusivismo edilizio. Si tratta di temi che non possono non essere toccati, considerati e disciplinati dalla legislazione dello Stato.

Per quanto concerne il provvedimento in discussione, siamo di fronte ad un testo che ha seguito un iter complesso; infatti, ci sono state tre proposte di testo unificato in Commissione e mai il centrosinistra e la Margherita si sono sottratti ad un confronto a trecentosessanta gradi, attraverso la presentazione di proposte di merito, tutte qualificanti.

Tuttavia, intendiamo sottolineare come vi era e rimane una importante critica di fondo al provvedimento che investe la stessa nozione di governo del territorio recepita nel testo base oggi all'esame dell'Assemblea, nel senso che siamo di fronte ad una nozione di governo del territorio volta a dettare una mera disciplina delle attività di trasformazione del territorio e, quindi, delle procedure, delle metodologie e delle tecniche di realizzazione delle diverse ipotesi di trasformazione del territorio.

Invece, riteniamo che occorra garantire il riconoscimento legislativo di una nozione del governo del territorio più ampia, completa e ricca, che si faccia carico di una funzione che lo Stato non può dismettere — in quanto pubblica per eccellenza — quale quella di perseguire nella regolazione di tale disciplina l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sviluppo economico e produttivo, degli insediamenti abitativi e residenziali, delle infrastrutture delle opere pubbliche con la tutela e la valorizzazione del territorio, inteso nei suoi valori fondamentali ambientali, paesaggistici, culturali, sociali ed economici.

Occorre che una nuova funzione di governo del territorio sia colta e sancita nella sua ricca trasversalità, nell'esigenza di garantire il raccordo delle più diverse politiche settoriali o specialistiche. In pratica, si tratta di tradurre in legge dello Stato la capacità della funzione pubblica di governo del territorio di integrare gli obiettivi dello sviluppo economico e produttivo con le esigenze di salvaguardia e valorizzazione ambientale, contemperando e rendendo coerente l'insieme degli interessi pubblici coinvolti dai processi di trasformazione.

Occorre, inoltre, anche evitare la separazione esistente fra la disciplina di trasformazione del territorio da un lato, nella ricchezza delle sue implicazioni, e tutela del suolo e dell'ambiente, dei beni culturali, dell'ecosistema, dall'altro. Insomma, occorre evitare che tali valori siano considerati limiti esterni. Invece, bisogna comprendere nella funzione del governo del territorio, sin dalla fase genetica di concepimento delle norme legislative che lo riguardano e degli atti amministrativi di attuazione di tali norme, la globalità dei valori e degli interessi pubblici, presi in considerazione quando si parla del territorio, del suo governo e delle sue trasformazioni.

Il concetto del governo del territorio deve essere quindi ricompreso con tutti gli aspetti legati alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, tenuti fuori invece nel testo del provvedimento. Si tratta di una critica di fondo molto importante perché sottintende due differenti visioni culturali.

Nel prosieguo del dibattito, in particolare durante la discussione delle proposte emendative, avremo modo di esaminare anche le zone d'ombra e le criticità che investono singole questioni di merito, dando comunque atto che nel corso del lavoro preparatorio sono stati fatti passi in avanti, grazie al contributo importante dei gruppi di opposizione, a cominciare dalla precisazione chiara — senza se e senza ma, così come era stato fatto inizialmente — che la funzione pubblica di governo del

territorio vede innanzitutto un primo livello di decisione e competenza nel comune.

Signor Presidente, nel merito restano aperte alcune questioni che per noi rappresentano altrettanti punti di debolezza e di criticità del provvedimento. Mi riferisco alla necessità di operare una distinzione più chiara e più netta di contenuti nell'ambito della pianificazione comunale tra il piano strutturale e quello operativo. Inoltre, mi riferisco anche al riconoscimento della provincia come ente competente per la pianificazione di area vasta. Infatti, l'attuale testo mortifica il ruolo delle province, violando e confliggendo con l'articolo 20 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Occorre anche affrontare il rapporto tra settore pubblico e privato con grande serenità e senza pregiudizi ideologici; tuttavia, bisogna evitare una sorta di regolamentazione che dischiuda il terreno ad un'urbanistica riservata a singoli progetti caso per caso, priva di una chiara cornice di regole che assegnino al potere pubblico la funzione di governo del territorio e al comune, in primo luogo, il compito di definire gli obiettivi e le grandi finalità. Rispetto a tali finalità ci si può e ci si deve aprire ad un confronto con il settore privato, dopo un'adeguata istruttoria e una procedura selettiva e concorrenziale aperta a tutti, motivando in punto di interesse pubblico la scelta effettuata a favore eventualmente del privato stesso.

Inoltre, restano in piedi punti d'ombra con riferimento all'articolo 6 sulle dotazioni territoriali; manca la definizione chiara di un livello di governo pubblico che fissi limiti minimi inderogabili delle dotazioni territoriali, anche alla luce di una riflessione da compiere sul rapporto tra Stato e regioni, tenendo conto che alla competenza legislativa esclusiva dello Stato spetta il compito di dettare le norme che, investendo diritti civili e sociali fondamentali, debbono assicurare prestazioni e livelli di trattamento uniformi ed omogenei in tutto il territorio nazionale.

In conclusione, sottolineo come la norma sulla fiscalità urbanistica sia stata ridotta ad una mera scatola vuota, a causa dell'assenza di mezzi finanziari.

Ebbene, su questi temi ci prepariamo ad affrontare il dibattito parlamentare con spirito assai costruttivo, attento e sereno, per confrontarci su tutte le questioni di merito, rilevando però le critiche di fondo — motivate anche da differenti posizioni culturali — che continuiamo ad assumere e mantenere.

Lo faremo in modo estremamente attento, con il contributo delle nostre proposte emendative, come già preannunciato dal collega Mantini. Auspichiamo che il confronto in Assemblea porti a profonde e significative modificazioni del provvedimento in esame su aspetti centrali su cui allo stato attuale non possiamo non evidenziare le nostre preoccupazioni e le nostre critiche (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 153 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**In morte dell'onorevole  
Martino Scovacricchi.**

PRESIDENTE. Comunico che, in data 6 febbraio 2005, è deceduto l'onorevole Martino Scovacricchi, già membro della Camera dei deputati dalla VII alla X legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea e alle quali mi

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 comprendere 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.

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 costitutivi 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 competa 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.