

migliaia di nostri concittadini privi della libertà personale perché ancora in attesa di giudizio, oppure alle migliaia di imprese e di famiglie che attendono giustizia?

Noi del Partito Democratico siamo i primi a riconoscere i problemi, le inefficienze, le inadeguatezze del sistema giudiziario italiano. Un conto però è operare con tempestività e serietà, coraggio e determinazione in vista dello scioglimento di questi nodi per il bene di tutti i cittadini; altro conto è impantanare la discussione parlamentare e politica per anni, se non per lustri, in un'opera che non è di riforma, ma di delegittimazione del sistema giudiziario nazionale.

Se infatti avessimo dedicato alla riforma generale del sistema giudiziario il tempo che abbiamo dedicato negli ultimi dieci anni a trovare norme che salvassero o che evitassero i processi al Premier, a quest'ora avremmo il sistema di amministrazione della giustizia più efficiente, più economico, più giusto del mondo.

Dobbiamo fare in modo che la giustizia venga amministrata in nome del popolo italiano, non dobbiamo mettere il popolo italiano contro la giustizia e la magistratura; per avere una giustizia migliore occorre superare — sono d'accordo con chi lo dice — l'ideologismo e il corporativismo, purché si eviti però lo scontro che è in atto tra poteri dello Stato (Esecutivo e giudiziario).

Siamo disposti a collaborare di fronte ad un progetto di legge che intenda riformare e migliorare il sistema dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese. Nessuno di noi vuole passare da una Repubblica parlamentare ad una giurisdizionale: noi democratici vogliamo custodire e salvaguardare le conquiste del costituzionalismo liberale che si fondano sul bilanciamento dei poteri, sull'equilibrio tra principio di democraticità e di legalità.

Questo, e solo questo, ricordatevelo signori colleghi di maggioranza, sarà il principio guida cui si atterrà, nell'esame di questo provvedimento, il gruppo del Partito Democratico (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Palomba. Ne ha facoltà per sedici minuti.

FEDERICO PALOMBA. Signor Presidente, signora sottosegretario, onorevoli colleghi, dico subito che dovrò dare un dispiacere al collega Contento, che pure stimo, e che devo anche esprimergli un po' di stupore per il fatto che possa aver pensato che noi dell'Italia dei Valori possiamo trovare un accomodamento su un testo, su una soluzione, che consideriamo del tutto illegittima e abnorme. Questo testo sul legittimo impedimento ha tutto e solo dell'impedimento, ma non ha niente di legittimo. È un impedimento all'esercizio di una funzione sovrana, quella della giustizia, che trae legittimazione dal popolo.

L'articolo 101 della Costituzione, richiamando l'articolo 1 per lo cui la sovranità appartiene al popolo, dice che la giustizia è amministrata in nome del popolo italiano. Se la sua giustizia è esercitata nel nome del popolo italiano, ciò vuol dire che è una funzione sovrana. Questo testo costituisce un impedimento totale e assoluto all'esercizio della funzione sovrana della giustizia sia pure nei confronti di una sola persona (anche se, oltre al Presidente del Consiglio dei ministri, è stata estesa ai Ministri). Si tratta di un impedimento assoluto, totale, tombale per 18 mesi. Per 18 mesi la funzione sovrana della giustizia viene paralizzata totalmente; viene totalmente bloccata. In questo senso, questo testo è un impedimento, ma non dell'imputato, della funzione giudiziaria. È un impedimento che, così congegnato, presenta requisiti evidenti di illegittimità come si evince dall'*incipit* del testo. Tutte le dichiarazioni delle persone oneste della maggioranza, lo stesso collega Contento poco fa, riconoscono che questo è un testo incostituzionale e che se dovesse venire portato all'esame della Consulta, e venisse deciso dalla Consulta, non potrebbe che essere deciso nello stesso modo in cui la Corte costituzionale ha sempre deciso. Una prerogativa a favore di una persona, in violazione dell'articolo 3 della

Costituzione, può essere introdotta esclusivamente con legge costituzionale. Ve lo hanno detto in tutti i modi, onorevoli colleghi della maggioranza, ma voi insistete pervicacemente, e un po' cinicamente. Avete fatto un calcolo. Prima avevate previsto un termine di un anno, poi i vostri alleati temporanei dell'UdC — speriamo soltanto in questo — vi hanno detto di portare il termine a 18 mesi, perché il periodo di 18 mesi rappresenta il tempo prima del quale la Corte costituzionale verosimilmente non farebbe in tempo a pronunciarsi, spazzando via questo testo che certamente è anticostituzionale per vostra confessione. È il tempo sufficiente perché il Parlamento approvi il vostro disegno di concedere, comunque, l'immunità al Presidente del Consiglio o attraverso un lodo Alfano costituzionalizzato, ovvero attraverso la reintroduzione dell'immunità parlamentare prevista nel testo antecedente a quello vigente dell'articolo 68 della Costituzione, la cui modifica è stata richiesta ed approvata a furor di popolo in seguito all'uso assolutamente distorto e « castale » che la Camera aveva fatto di questa norma che doveva essere una prerogativa, mentre è stata fatta diventare un privilegio.

Ora vedete, è singolare il ragionamento del collega Contento: siccome c'è questo problema, e questo problema va risolto, aiutateci a risolverlo nel senso che noi impediamo o consentiamo che il Presidente del Consiglio non si presenti alle udienze come fanno tutti gli altri. Ebbene, mi sembra un po' troppo realpolitico questo modo di ragionare. Noi dell'Italia dei Valori vi abbiamo proposto un'altra cosa. Vi abbiamo detto: la funzione giudiziaria è una funzione sovrana, quindi indefettibile, e non può essere eliminata, tanto meno da una legge ordinaria, ma siccome riconosciamo che esistono delle funzioni di governo — pur non discendendo direttamente dal popolo perché il Capo del Governo è nominato dal Presidente della Repubblica ed ha la fiducia delle Camere, mentre le funzioni delle Camere, le funzioni parlamentari, sono funzioni sovrane perché traggono la loro legittimazione di-

rettamente dal popolo — e che comunque esistono esigenze di governabilità e di esplicazione delle funzioni di governo, non diciamo che la funzione giudiziaria è di rango sovraordinato rispetto a quella del Governo, ma voi non venite a dirci che la funzione di governo è sovraordinata a quella giudiziaria, perché non vi crederebbe nessuno, e anzitutto non vi darebbe spazio la Costituzione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROCCO BUTTIGLIONE (*ore 18*)

FEDERICO PALOMBA. Allora, partiamo dal presupposto che entrambe le funzioni sono equiordinate e consentiamo che entrambe si esplicino. Per quanto riguarda la funzione di governo — benissimo — possiamo ritenere che la giurisdizione possa rispettare tale funzione, e quindi non esercitare un sindacato sulle situazioni nelle quali il Presidente del Consiglio ritiene di trovarsi nella necessità di esercitare in quel modo o in altri modi — nel suo modo — appunto la funzione di governo, però bisogna consentire che la funzione giudiziaria comunque continui. Allora, sia il Presidente del Consiglio a dire quali sono i giorni in un mese nei quali egli è pronto ad andare in udienza e quindi a rendere possibile l'esercizio della funzione sovrana rappresentata dalla giurisdizione. Ecco, voi fate una forzatura. Fate una forzatura politica perché volete comunque togliere dalle peste il Presidente del Consiglio, e fate una forzatura costituzionale, e la cosa più singolare è che lo sapete, e la cosa che dispiace di più in colleghi avvertiti, colleghi consapevoli, colleghi onesti della maggioranza, è che, pur riconoscendo questo, perseverino in questa condotta. Vedete, il Presidente del Consiglio, tira fuori una motivazione politica: io ho avuto il consenso dai cittadini (non è vero, perché il consenso dei cittadini lo hanno avuto i parlamentari; il Presidente della Repubblica lo ha nominato ed il Parlamento gli ha dato la fiducia); ma lui dice: io ho avuto il consenso e il consenso mi reca un salvacondotto per fare quello

che voglio, compreso l'impedimento all'esercizio della funzione giurisdizionale, che è una funzione sovrana. Ma io vi dico una cosa e vi contrappongo una cosa. Non è forse più sovrana la funzione giurisdizionale che trae legittimazione e fondamento dal popolo? Allora, qual è il popolo al quale il Presidente del Consiglio si appella? Quello che lui ritiene che gli abbia dato un salvacondotto, o quello che vorrebbe vederlo di fronte ai suoi giudici, ai giudici della Repubblica che esercitano la giustizia in suo nome.

Quel popolo che vorrebbe ciascun cittadino e quindi anche lui assoggettato a giudizi. Credo che il Presidente del Consiglio sbaglia molto nel ritenere che il voto possa avergli dato il potere di fare tutto. Gli conviene dirlo, gli conviene sostenerlo, ma è una pretesa infondata politicamente e costituzionalmente. Il principio giusto è soltanto questo: lui deve consentire alla giurisdizione di esercitare la sua funzione perché è quello stesso popolo che legittima i giudici ad esercitarla. Credo che il popolo, se interpellato, si pronuncerebbe nel senso di dire che non ha dato salvacondotti a nessuno e che non vuole immunità a favore di nessuno. I sondaggi ripetuti che sono stati effettuati sulla reintroduzione dell'immunità parlamentare, su salvataggi, su scudi, su prerogative, su privilegi a favore di singole persone dicono all'80 per cento che il popolo è contrario ai privilegi! Dunque il Presidente del Consiglio non citi i sondaggi: è libero di farlo, sono suoi, noi li conosciamo, è libero di affermare il consenso che ha, ma i consensi a governare, non a costituirsi prerogative, non a costruirsi impunità. In questo senso il consenso dei cittadini negli altri sondaggi, per quattro quinti dell'elettorato, dice che anche lui, come gli altri, deve assoggettarsi al giudizio dei giudici. Questo è il punto: non ci potete chiedere quindi di fare una ragione di Stato di una battaglia che è squisitamente personale, di una battaglia che vede paralizzato il Parlamento e la giustizia se passasse quell'incredibile e inaccettabile testo sulla morte anticipata dei processi: farne morire centomila per farne morire due che ti interessano.

Dunque non venite a chiederci di dare salvacondotti: non siamo qui per dare salvacondotti; siamo garantisti e riteniamo che non ci sia nessuno che sia colpevole sino alla sentenza definitiva. Tuttavia siamo anche garantisti delle regole secondo le quali ognuno deve sottoporsi al giudizio della giurisdizione. L'avete fatta un po' grossa insomma. Nell'*incipit* c'è una confessione, nelle vostre dichiarazioni di colleghi onesti c'è la stessa dichiarazione: sappiamo che è una legge incostituzionale, creiamo uno scudo per diciotto mesi per consentire che il Presidente del Consiglio non vada a giudizio. Ma l'avete fatta un po' grossa perché questo testo, così come l'avete congegnato, non dà un minimo di discrezionalità al *dominus* del processo, che è il giudice: quest'ultimo deve prendere semplice atto non di quello che l'imputato Presidente del Consiglio gli dice, ma di quello che gli dice un funzionario dipendente dall'Esecutivo, il quale non può che dire che ogni giorno, ogni ora di ogni giorno il Presidente del Consiglio ha qualcosa di governativo da fare.

Non solo: voi considerate le funzioni tipiche previste dalla legge ma insieme prevedete l'eccezione che riconduce all'arbitrio i casi di esercizio delle funzioni di governo perché parlate di funzioni, di attività preparatorie e consequenziali e parlate anche di ogni attività connessa. In questo senso, colleghi, voi dite che basta che ci sia uno scritto di un funzionario della Presidenza del Consiglio perché un'attività possa essere considerata preparatoria, consequenziale, comunque connessa, anche se fuori, e il giudice non può valutare? Il giudice, che è il *dominus* del processo, non può entrare nel merito dell'impedimento senza che l'imputato senta il bisogno, la necessità di rispettare un altro potere dello Stato dicendo: «Io mi presento in questi giorni»? Anche in questo voi la fate troppo grossa.

Infatti esagerate e dite che praticamente per 18 mesi il Presidente del Consiglio fa quello che vuole ed i giudici sono paralizzati. Quindi coimputati, parti civili, pubblico ministero non sono neanche chiamati ad interloquire sulla cosa, niente,

tutto è soltanto sbilanciato in favore di una persona, in favore di una istituzione. Non vi è neanche un lontano tentativo di rispetto e di riconoscimento per la funzione giudiziaria che, come ripeto, nella Costituzione è considerata una funzione sovrana.

Concludo con una risposta al collega Contento e mi perdonerò se l'ho citato molte volte, ma siccome lo stimo sento il bisogno di rispondere — mi avvio alla conclusione, signor Presidente, me lo consente —, il suo ragionamento punta troppo in là e pretende troppo. Dice che vi sono state sentenze che nei confronti di determinate persone si sono pronunciate in un modo poi, a distanza di tempo, si sono pronunciate diversamente. Intanto sono giudici che l'hanno assolto definitivamente, ma io vi voglio chiedere a cosa porterebbe questa idea che la giustizia non funziona: al fatto che vi sia poi qualcuno sopra i giudici che fa la giustizia al posto del giudice? Collega Contento, non credo che lei voglia questo e comunque, se anche qualcuno della sua maggioranza lo volesse, finché ci sarà questa nostra Costituzione che ci difende tutti e che ci porta fuori dal medioevo per introdurci nella modernità, nessuno potrà sperare che un risultato di questo genere possa ottenersi, cioè che qualcuno si sostituisca alla magistratura nell'esercizio della giurisdizione (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

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. 889-A ed abbinata)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Costa.

ENRICO COSTA, *Relatore*. Signor Presidente, intervengo semplicemente per ringraziare gli oratori per il costruttivo contributo che è stato offerto al dibattito, un contributo che ha rispecchiato le linee che sono emerse nel proficuo lavoro in Com-

missione. La Commissione giustizia si è distinta per un animato dibattito sui singoli emendamenti e, ancor prima dell'approfondimento degli emendamenti, sui numerosi testi che affrontavano la materia. Auspichiamo veramente che il successivo lavoro dell'Aula serva ancor di più ad avvicinare le posizioni, in una costruttiva analisi dei provvedimenti che toccano la materia in discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARIA ELISABETTA ALBERTI CASSELLATI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente e onorevoli deputati, è all'esame di quest'Aula una proposta legislativa frutto di un lavoro parlamentare attento, profondo e competente svolto nella Commissione giustizia. Il testo origina — questo è noto — da numerose iniziative, in gran parte convergenti ma non certo identiche, legittimamente diverse per aspetti anche sostanziali, che provengono da forze politiche che esprimono un arco più ampio di quello espresso dalla maggioranza. Si tratta di iniziative che sono state presentate in tempi diversi, anche se perlopiù si sono concentrate in queste ultime settimane, segnate da una recrudescenza delle tensioni tra potere giudiziario e politica. Questi testi sono stati esaminati e portati ad unità in un egregio lavoro, per il quale esprimo il sincero ringraziamento del Governo, che non ha mancato di manifestare concretamente la sua convinta adesione in tutte le fasi dell'esame. Il testo potrà certamente essere migliorato e vi sono riflessioni importanti in questo senso, ma il lavoro che è stato fatto già costituisce un'eccellente testimonianza dell'efficace collaborazione politica fattiva, che punta al ripristino di rapporti di serenità tra e nelle istituzioni.

In effetti, la parola che meglio descrive il senso del lavoro parlamentare compiuto all'interno delle molte pagine che lo hanno preceduto, che lo hanno accompagnato e seguito in innumerevoli sentenze, in atti ufficiali, in dichiarazioni politiche e in

interviste è, a mio avviso, principalmente una: serenità e, in particolare, serenità nello svolgimento, come ha sottolineato, più volte, nel suo intervento, anche l'onorevole Rao.

Sono parole che, come tutti sapete, si ritrovano in entrambe le sentenze della Corte costituzionale relative alle vicende del cosiddetto lodo Alfano, che individuano il valore e l'interesse da tutelare. Altro che conflitto con la Corte costituzionale, onorevole Rossomando, ma osservanza di un indirizzo consolidato.

Serenità — specifica anche la Corte — non soggettiva. Parlare di legge *ad personam* è un fuor d'opera, onorevoli Ciriello e Amici: è necessario parlare di serenità istituzionale. Il provvedimento che stiamo discutendo ha proprio questo principale e meritevole obiettivo: riportare serenità in un contesto istituzionale andato ben oltre la soglia della sopportabilità.

Quello di cui ci stiamo occupando non ha nulla a che fare con i privilegi — come ha detto, con forza, l'onorevole Papa — e non ha per oggetto le immunità. Ci stiamo occupando di dirigere la politica generale del Governo. Ciò non rappresenta un privilegio: è un onore certamente, un onere senza dubbio; non è un privilegio, semmai, è una funzione.

Il provvedimento non ha per oggetto le immunità, che pure, non sono uno scandalo, visto che esistono in tutto il mondo democratico e sono nate insieme alla democrazia per essere strumentali alla funzione. Un assetto equilibrato e funzionale delle immunità è, semmai, l'obiettivo finale e — spero — comune, rispetto al quale si pone strumentalmente il provvedimento in oggetto, per trovare un punto di nuovo, accettabile equilibrio.

Dunque, non privilegi, non immunità, ma una prospettiva di serenità per poter condurre una riforma di rango adeguato — quello costituzionale — a presidio della normalità nei rapporti tra politica e magistratura. Il Parlamento, che rappresenta il popolo — lo ricordo a me stessa, onorevole Palomba — sta svolgendo una funzione che gli è propria e di cui è titolare: trovare il punto di equilibrio tra due valori

costituzionali, l'esercizio dell'attività giurisdizionale e lo svolgimento di doverose attività istituzionali e di governo. A me pare evidente che tali delicate e rilevanti circostanze non possano essere lasciate alla discrezionalità del giudice procedente. Definire un punto di equilibrio tra valori costituzionali potenzialmente confliggenti non è compito della magistratura, ma è una responsabilità propria del Parlamento.

Se riusciamo ad accantonare minacce, demonizzazioni e pregiudiziali ideologiche, credo vi siano ragioni fondate per riconoscere che il testo al nostro esame è conforme a Costituzione, ragionevole e utile per la collettività. Un provvedimento conforme a Costituzione, il cui limitato orizzonte temporale, che è funzionalmente collegato ad una prospettiva di riforma, sposa un criterio, più volte, confermato dalla giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima, molte volte, si è riferita ad interventi normativi con contenuti di eccezione, sorretti dal carattere temporaneo della norma collegata all'emanazione di una nuova disciplina organica. E ancora: misure temporanee preordinate ad instaurare un regime transitorio in attesa dell'attuazione di una riforma o in vista di un riassetto generale del settore. Sto citando, testualmente, sentenze della Corte costituzionale.

Si tratta di un provvedimento del tutto ragionevole che incide su un meccanismo processuale già esistente, lo sappiamo, ma che viene oggi corredato dalla tipizzazione di circostanze esimenti per la temporanea assenza del titolare di carica istituzionale; assenza — dovrebbe essere ovvio, ma è bene ricordarlo — da quell'aula giudiziaria per essere presente nella cura degli interessi del Paese e dei cittadini attuati attraverso tutti quei numerosi provvedimenti che ha menzionato prima molto bene l'onorevole Contento e che vanno dalla sicurezza, dal lavoro al contrasto alla criminalità organizzata, alla giustizia civile e così via.

È un provvedimento, infine, che pur riguardando determinate cariche, è utile alla collettività: altro che salvacondotto,

onorevole Palomba. Se il Presidente del Consiglio peregrina da un ufficio giudiziario all'altro è un problema di tutti gli italiani, è un macigno che grava sul nostro Paese da sedici anni e che va rimosso. Come sapete, non sono parole mie, ma parole sagge ed avvedute dell'autorevole leader di un gruppo che è all'opposizione rispetto a questa maggioranza e a questo Governo, ma che è convinto, come noi siamo convinti, della necessità di riportare serenità nell'ambito istituzionale di questo Paese, una responsabilità di tutti, un interesse generale. Per questo auspico con forza l'approvazione di questo provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

**(Annunzio di questioni pregiudiziali
— A.C. 889-A ed abbinate)**

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate le questioni pregiudiziali di costituzionalità Franceschini ed altri n. 1 e Palomba ed altri n. 2 (*vedi l'allegato A — A.C. 889-A ed abbinate*).

Il seguito del dibattito è rinviato alla seduta di domani.

Avverto in proposito che il seguito dell'esame del provvedimento non è stato contingentato nell'ambito del vigente calendario dei lavori, in quanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 24, comma 12, primo periodo, del Regolamento.

Discussione delle mozioni Zamparutti ed altri n. 1-00263 e Piffari ed altri n. 1-00320, concernenti iniziative per la difesa del suolo e del paesaggio e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio (ore 18,20).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni Zamparutti ed altri n. 1-00263 e Piffari ed altri n. 1-00320, concernenti iniziative per la difesa del suolo e del paesaggio e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio (*vedi l'allegato A — Mozioni*).

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi riservati alla discussione delle mozioni è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 22 gennaio 2010.

Avverto che sono state, altresì, presentate le mozioni Libè ed altri n. 1-00322 e Ghiglia, Guido Dussin, Commercio, Sardi ed altri n. 1-00323 che, vertendo su materia analoga a quella trattata dalle mozioni all'ordine del giorno, verranno svolte congiuntamente. I relativi testi sono in distribuzione (*vedi l'allegato A — Mozioni*).

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni presentate.

È iscritta a parlare l'onorevole Zamparutti, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00263. Ne ha facoltà.

ELISABETTA ZAMPARUTTI. Signor Presidente, ogni volta che mi trovo a discutere o a far discutere di politiche per il buon governo del territorio e del patrimonio edilizio che su di esso insiste, accade che il territorio e il patrimonio edilizio ci diano i segnali di una loro tragica insofferenza.

Questa mozione era stata, infatti, scritta all'indomani dell'alluvione che colpì Messina, dopo una riflessione che come Radicali avevamo avviato in seguito al terremoto avvenuto a L'Aquila, e vediamo che viene discussa a distanza di pochissimi giorni dalla tragedia che ha colpito Favara. Sono drammi diversi, certo, ma comunque espressione di una cattiva gestione del territorio, dell'assenza di un'efficace azione di sua tutela e delle gravissime carenze della politica urbanistica ed edilizia che ha connotato gli ultimi sessanta anni.

Bastano alcuni dati: se dall'unità d'Italia al 1945, cioè in 84 anni, il numero dei vani è raddoppiato, passando da circa 17 milioni a circa 34 milioni, a fronte di una crescita della popolazione di circa 20 mi-

lioni di persone, negli ultimi 64 anni l'esplosivo sviluppo edilizio ha travolto l'equilibrio prebellico con un aumento dei vani di ben 85 milioni, a fronte di una crescita della popolazione di soli 15 milioni.

Si tratta di un'aggressione al territorio che non conosce tregua e che, anzi, vede un'ulteriore e violenta accelerazione negli ultimi anni. Infatti, dal 2003 sono state circa un milione e seicentomila le abitazioni (di cui il 10 per cento è abusivo) costruite nonostante la popolazione in Italia non sia cresciuta ma, al contrario, sia diminuita sensibilmente e solo negli ultimi anni abbia dato segni di ripresa grazie al contributo degli immigrati.

Insomma, ci troviamo ad essere il Paese in Europa primo per disponibilità di abitazioni, con 26 milioni di abitazioni di cui il 20 per cento non occupate, corrispondenti a un valore medio di due vani a persona e, paradossalmente, l'emergenza abitativa non risulta risolta, come Favara tristemente testimonia, con le case e gli alloggi popolari realizzati e non assegnati, ma lasciati marcire nel degrado e oggetto di atti vandalici.

L'Agenzia del territorio, in un suo recente rapporto, ha scovato circa un milione e mezzo di fabbricati che non risultavano neanche in catasto, per un potenziale fiscale di oltre un miliardo di euro. Faccio presente, tuttavia, che è stato censito soltanto il 25 per cento della nostra penisola.

Cosa significhi questa sovraurbanizzazione in termini di impatto sul consumo di suolo lo hanno spiegato i rappresentanti dell'Osservatorio nazionale sui consumi di suolo del Politecnico di Milano che, insieme all'Istituto nazionale di urbanistica e a Legambiente, nel corso di una recente audizione in Commissione ambiente, hanno documentato, ad esempio, che nella sola Lombardia, nel periodo dal 1999 al 2005, il territorio urbanizzato è cresciuto a ritmi di 10 ettari al giorno. È come, dunque, se ogni anno si fosse realizzata una città grande quasi come Brescia e sottratto un prato grande come Pavia.

Se pensiamo che larga parte di questo sovradimensionato patrimonio edilizio postbellico è privo di qualità e non antisismico — la tragedia de L'Aquila ci ha spiegato qualcosa anche a questo riguardo — e se pensiamo che questo sovradimensionato patrimonio edilizio, privo di qualità e non antisismico, è collocato su un territorio, quello italiano e quello meridionale in particolare, sofferente da un punto di vista sismico e idrogeologico con, ad esempio, ben 25 mila scuole sottoposte a elevato rischio sismico mentre altre circa 3.500 strutture scolastiche risultano costruite in zone ad alto rischio idrogeologico (e parliamo di strutture in cui gravitano oltre quattro milioni e mezzo di persone fra studenti, insegnanti e altri lavoratori), allora una considerazione va fatta: siamo di fronte ad un dissesto idrogeologico frutto, come ripete sempre Marco Pannella, di un dissesto ideologico, quello che segue principi di ragionamento e linee di comportamento diametralmente opposte a quelle proprie di uno Stato di diritto. Le conseguenze di questo dissesto ideologico ben le spiega il capo della protezione civile, Guido Bertolaso, quando dice che il rischio idrogeologico è uno dei rischi più gravi, insieme a quello sismico, ed è quello che incide di più sul numero delle vittime, a riprova che dove c'è strage di diritto lì c'è strage di vite umane.

Questa mozione, frutto di un lavoro congiunto che come Radicali abbiamo avviato con le associazioni ambientaliste, il WWF, Legambiente, il Comitato nazionale del paesaggio, il FAI e l'Istituto nazionale di urbanistica, chiede un'inversione di rotta sulle politiche per il governo del territorio e sull'edilizia, una politica che individui gli obiettivi da raggiungere, gli strumenti da utilizzare e le risorse da mobilitare e che abbia come sua stella polare l'uso parsimonioso delle risorse non riproducibili come il suolo, risorse che costituiscono un bene collettivo e che nell'esclusivo benessere dei cittadini devono essere governate. Una politica che, dunque, ponga come riferimento strategico

per il settore edilizio la riqualificazione e la rottamazione delle abitazioni esistenti e non la costruzione di nuove.

L'ordine degli architetti della regione Sicilia ha messo a disposizione persone per collaborare con le autorità per la schedatura delle condizioni di stabilità degli edifici vicino a quello crollato a Favara. Favara non ci sarebbe stata se esistesse il fascicolo del fabbricato, perché dobbiamo capire che, come abbiamo cura del nostro corpo, facciamo il *check-up*, andiamo dal medico per vedere se godiamo di buona salute, anche gli edifici in cui trascorriamo la nostra esistenza hanno bisogno di un controllo, hanno bisogno di sapere e di far sapere ai cittadini qual è il loro stato di salute.

Allora la grande opera che serve al Paese è la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio. Occorre una riconversione delle risorse verso questa grande opera strategica; noi non lo quantifichiamo, crediamo non sia compito di una mozione parlamentare farlo e poi penso che bastino le parole e le cifre di Bertolaso, che sempre ce lo ricorda, ad indicare l'entità del necessario.

Ma quello che chiediamo è appunto un'inversione di rotta delle politiche sul governo del territorio, perché non si può ancora pensare di favorire la creazione di nuova edilizia residenziale con effetti come quelli della legge in Campania sul piano casa, che autorizza la trasformazione dei capannoni industriali, al di sotto di 15 mila metri quadrati, in abitazioni residenziali.

Quindicimila metri quadrati, per darvi un'idea delle dimensioni, equivalgono a un campo di calcio e mezzo, e questo accade nella regione dove c'è la città di Napoli a maggiore densità abitativa d'Italia, città collocata tra il Vesuvio e i Campi Flegrei, vulcano anch'esso. È da ormai un paio di decenni che Marco Pannella, Aldo Loris Rossi, il Partito Radicale hanno cercato in ogni modo di imporre all'agenda politica nazionale ed europea l'enorme rischio al quale si stanno esponendo gli abitanti di quest'area.

Questi sono i temi, secondo noi, che devono essere all'ordine del giorno non soltanto dell'Assemblea, dove mi auguro ci possa anche essere un'espressione congiunta su questo tema, ma devono essere all'ordine del giorno già del prossimo Consiglio dei Ministri. Solo in questa prospettiva i nuovi interventi edilizi ammessi dalla legislazione statale e regionale possono costituire un'opzione percorribile e tale da rilanciare l'edilizia, ma mettere al contempo in sicurezza il Paese ed i suoi abitanti.

Per questo riteniamo che le stesse misure di sostegno all'edilizia, come stabilite dall'intesa Stato-regioni dello scorso 1° aprile e dalle successive norme regionali, debbano essere corrette. Quell'intesa prevedeva, tra l'altro, che entro dieci giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, il Governo emanasse un decreto-legge di semplificazione dei contenuti concordati con le regioni e le autonomie.

Quel decreto non è stato ancora emanato, a distanza di quasi un anno, ma può essere emanato e vogliamo che sia l'occasione per riavviare un'azione di recupero e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, favorendo la rottamazione con eventuale delocalizzazione degli edifici pericolosi che sorgono in zone a rischio o che sono privi di qualità, riconoscendo priorità di intervento alle aree ad elevato rischio idrogeologico, a partire dall'area vesuviana e dei Campi Flegrei, così come di quegli edifici costruiti lungo le fasce fluviali; e questo per portare soltanto alcuni esempi.

Va detto a chiare lettere anche che i nuovi interventi edilizi devono essere l'occasione per prioritariamente sostenere il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici e devono anche sentirsi parole chiare, vedere norme chiare per vincolare il gettito aggiuntivo dovuto alla realizzazione degli interventi ammessi dalle norme straordinarie di sostegno all'edilizia, affinché siano destinate al finanziamento di controprestazioni ecologiche appropriate alle diverse realtà locali sulla base delle esperienze di compensazione ecologica già sperimentate in Germania, in Olanda e

negli Stati Uniti, nella prospettiva di una revisione in questo senso anche delle norme in materia di oneri concessori e, più in generale, dei rapporti convenzionali tra soggetti pubblici e privati.

Le stesse leve fiscali (penso all'ICI e all'IRPEF) dovrebbero essere riconsomite affinché, in un'ottica liberale, si usi soprattutto il sistema fiscale per dare un prezzo ai comportamenti insostenibili, favorendo tra l'altro l'uso parsimonioso del suolo, la riqualificazione energetica e l'allocatione residenziale degli immobili.

Va indubbiamente protetta l'integrità delle aree agricole, ma soprattutto pensiamo che sia importante rafforzare la capacità operativa dei soggetti preposti alla pianificazione paesaggistica ed urbanistica, alla tutela del patrimonio culturale e naturale e al contrasto degli abusi, invece che privilegiare misure straordinarie non coordinate ed estemporanee di sostegno all'edilizia.

Chi reclama, poi, giustamente un uso sostenibile e responsabile del suolo, nonché una riduzione del consumo dello stesso non riesce a basare le proprie istanze su informazioni adeguate e su dati confrontabili ed attendibili che evidenzino innanzitutto la dimensione quantitativa del problema e siano, quindi, capaci di fornire elementi per politiche adeguate alla messa in sicurezza del territorio e all'urbanistica.

Le fonti disponibili in materia di monitoraggio dell'uso del suolo sono lacunose, frammentate tra i diversi organismi amministrativi e non coordinate con definizioni di suolo sbagliate. Tale inadeguatezza nazionale alla conoscenza del fenomeno è di tutta evidenza funzionale all'incapacità di incidere con politiche territoriali ed ambientali di segno diverso rispetto alle attuali.

È per questo che chiediamo, con una serie di proposte contenute nella mozione in discussione, anche di mettere ordine in questa materia, nella consapevolezza che mettere ordine significa governare, perché governare è un termine di uso proprio del linguaggio domestico dove il buon governo

delle cose proprie parte innanzitutto dalla capacità di mettere e tenere in ordine le cose.

Mi auguro che questa mozione possa avere il parere favorevole del Governo, mi auguro anche che sia possibile eventualmente addivenire alla definizione di un testo comune di tutte le forze rappresentate in Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Piffari, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00320. Ne ha facoltà.

SERGIO MICHELE PIFFARI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, se è vero che il consumo del territorio è una delle conseguenze dell'attività umana che riduce, in termini qualitativi e quantitativi, i suoli, le aree libere o naturali e le trasforma, è anche vero che il « benessere » umano può essere garantito solo se il « consumo del suolo » si mantiene entro certi limiti e se consente di mantenere ecosistemi vitali e funzionali per il benessere della popolazione e del pianeta, nella consapevolezza che il territorio è una risorsa limitata e, quindi, esauribile. Credo che su questo conveniamo tutti.

Un lavoro analitico avviato recentemente dal WWF Italia con l'Università de L'Aquila fa emergere dati che devono far riflettere: dal 1956 al 2001 (quindi in 45 anni) la superficie urbanizzata del nostro Paese è aumentata del 500 per cento. Si è valutato che dal 1990 al 2005 (quindi negli ultimi 15 anni) siamo stati capaci di trasformare oltre 3,5 milioni di ettari, cioè una superficie grande, corrispondente a una volta e mezza la superficie della Lombardia ovvero a quella di mezza pianura Padana. Fra questi ci sono due milioni di terreno fertile, tolto all'agricoltura, che oggi è stato coperto da capannoni, case, strade ed altro.

Ho presente le distese di capannoni nella pianura lombarda vuoti e inutili, realizzati sempre con l'intento di sostenere l'economia, realizzati con quei provvedimenti individuati dall'allora Ministro Tre-

monti, in un Governo precedente. Anche in questi ultimi giorni ho letto che il Ministro richiama invece l'ottimo risultato in termini di posti di lavoro e volume d'affari messo in campo. In realtà, oggi sono lì a gridare vendetta perché sono vuoti. Ma il concetto non è come utilizzare quelli vuoti, ma si continua invece a fabbricarne degli altri.

Ogni italiano vede oggi attribuirsi una media di 230 metri quadrati di urbanizzazione ed anche se le percentuali cambiano da regione a regione (dai 120 metri quadrati per abitante della Basilicata ai 400 del Friuli Venezia Giulia), l'insieme dà l'immagine di un territorio ormai completo, disordinato, come se ci fosse un'unica grande città diffusa.

Stando ai dati ISTAT nel 2005 si sono stimati in Italia circa 11 milioni di edifici ad uso abitativo e circa 2 milioni di edifici aventi altre funzioni, per un totale di quasi 13 milioni di edifici; non mi riferisco quindi a singole unità abitative o catastali. La suddivisione per unità abitative ha portato a stimare il patrimonio immobiliare in circa 27 milioni di abitazioni, ne abbiamo una ogni due abitanti.

Come riportato dal recente dossier del WWF sul consumo del suolo in Italia, sempre secondo i dati forniti dall'ISTAT, il 20 per cento circa risulta realizzato prima della grande guerra, il 12 per cento a cavallo delle due guerre mondiali, il 50 per cento tra il 1946 e il 1981, l'11,50 per cento tra il 1982 ed il 1991 e il 7 per cento dal 1992 al 2005. L'ENEA ha stimato che i quattro quinti del patrimonio edilizio italiano richiede interventi di riqualificazione energetica. La collega Zamparutti prima richiamava anche la necessità di una riqualificazione dal punto di vista della sicurezza, specialmente per quanto riguarda le norme antisismiche e per il rischio idrogeologico.

I forti interessi che sottendono spesso al comparto delle costruzioni si sommano agli storici interessi legati ai cambi di destinazione d'uso delle aree agricole e quindi all'edificabilità dei suoli. Noi sappiamo cosa comporta questo, perché il valore commerciale del terreno cambia

completamente e quindi attrae fortemente chi ha voglia di speculare. Quando si entra troppo in conflitto con una seria e corretta programmazione e gestione del territorio, spesso questo accade. Non abbiamo ancora applicato, inoltre, normative di compensazione in modo che, di fatto, chi occupa terreni agricoli non si senta proprietario di terreni che non hanno valore, dato che, anzi, ne hanno più di altre aree. Solo attraverso queste politiche di compensazione possiamo frenare l'utilizzo di questo suolo.

Purtroppo i piani urbanistico-territoriali hanno frequentemente accompagnato ed assecondato questo orientamento. A ciò vanno aggiunti gli interessi dei grandi costruttori, molto spesso coincidenti con quelli fondiari: i costruttori da tempo comprano le terre su cui edificano e non sempre le comprano con l'edificabilità sancita nei piani regolatori. Poi quelle terre, per molti motivi, diventano edificabili. Il guadagno in questo caso si moltiplica di molto; non voglio citare imprenditori che in Lombardia hanno realizzato città attraverso questi strumenti, inventandosi le « *new town* », come qualcuno le ha presentate in televisione.

Ci si trova purtroppo di fronte a un territorio consumato e segnato profondamente, anche grazie al contributo nefasto del fenomeno dell'abusivismo, troppo spesso ignorato o tollerato, e anzi alimentato anche da quelli che, a giudizio dei firmatari del presente atto di indirizzo, sono le deprecabili norme di condono edilizio approvate negli anni scorsi. I condoni edilizi hanno, infatti, contribuito fortemente ad alimentare la convinzione diffusa che sul territorio si possa compiere qualsiasi azione, anche senza avere l'autorizzazione di legge. È invece indispensabile sconfiggere questa cultura e riportare la necessaria trasparenza e il rigore su tutti gli interventi che trasformano il territorio ed il paesaggio.

La pianificazione urbanistica e l'assetto del territorio sono inevitabilmente strettamente connessi. Il governo del territorio include, infatti, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, il contrasto al

dissesto idrogeologico, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio. Gli interventi per la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo vanno, quindi, necessariamente coordinati, se vogliono essere realmente efficaci, con le leggi urbanistiche e con i piani regolatori, soprattutto con quelli urbanistici comunali, e non soltanto con i grandi piani territoriali. Spesso, infatti, gli enti locali — per motivazioni politiche, a volte spinti dalle politiche del Governo, come negli ultimi anni, ad esempio, per l'approvazione dei piani urbanistici — non attuano il principio della prevenzione e a volte strutture pubbliche, quali scuole, caserme, ospedali, stazioni, vengono costruite in aree a rischio, quali, per esempio, quelle nelle prossime vicinanze dei fiumi. Spesso vengono realizzate in aree nuove e i vecchi ospedali, le vecchie caserme, le stazioni, le vecchie scuole, diventano oggetto di ulteriore speculazione per fare cassa, anziché essere valorizzate ed utilizzate ancora per gli scopi per cui si occupano altre aree.

A ciò si aggiunge il fatto che gli oneri di urbanizzazione vengono spesso usati per ripianare i bilanci dei comuni — la legge stessa l'ha permesso — e ciò spinge i comuni stessi a costruire per fare cassa, anche a scapito di una corretta gestione del territorio. Ormai molte opere pubbliche sono realizzate attraverso piani integrati di intervento che sono, in realtà, una mercificazione dell'uso del territorio.

È importante, quindi, portare a compimento quanto in materia di difesa del suolo ha previsto prima la legge n. 183 del 1989, che oggi è stata sostituita dal codice ambientale del 2006, che ha introdotto l'innovativo istituto dei distretti idrografici, prevedendo la soppressione delle vecchie autorità di bacino e le istituzioni di otto distretti idrografici, con le conseguenti otto autorità di bacino distrettuale a copertura dell'intero territorio nazionale.

In realtà, ancora oggi, ad esempio, la regione Sicilia non ha neanche recepito la citata legge n. 183 e noi siamo qui a stimolare l'approvazione dei provvedimenti di cui al codice ambientale del 2006, che recepisce comunque una direttiva eu-

ropea. Tuttavia, chi perché deve difendere la poltroncina, chi perché ha iniziato una serie di controlli del territorio attraverso i vecchi bacini idrografici, di fatto, non si riesce a dare compimento a quella pianificazione di difesa idrologica del territorio. La Sicilia si è « incartata » sul modo in cui utilizzare le risorse che ha messo a disposizione anche dopo gli ultimi eventi disastrosi di Catania. Vi è stata la disponibilità dell'ordine degli architetti, dei geologi e degli ingegneri a lavorare anche gratuitamente; forse è bene che questi ordini sollevino un po' la testa e si facciano sentire presso le istituzioni, sicuramente presso lo Stato, affinché vengano recepite le normative, altrimenti queste disponibilità di volontariato servono a ben poco, se a monte non usiamo il criterio di una sana pianificazione, e quindi di rispetto e trasparenza nell'uso del suolo.

Gli aspetti negativi del consumo del suolo derivante dai processi di urbanizzazione consistono principalmente nella sottrazione di spazi alla natura ed all'agricoltura e nell'aumento dei consumi energetici. Tale fenomeno non è, però, solo legato all'aumento demografico, ma soprattutto al cambiamento di stili di vita e ad uno sviluppo troppo spesso incontrollato del mercato edilizio. È, quindi, compito specifico dello Stato quello di assumere come principio generale valido quello del risparmio della risorsa del territorio, mentre deve spettare alle regioni la specifica competenza di dare concreta attuazione a questo principio, definendone le modalità di applicazione e le procedure.

Sappiamo bene che in questa materia c'è concorrenza tra Stato e regioni, che quindi spesso le regioni rivendicano il proprio diritto a programmare l'utilizzo del territorio e che recentemente alcune sentenze della Corte costituzionale hanno dato ragione a tale assunto, ma il coordinamento fra le regioni e lo Stato attraverso la Conferenza Stato-regioni è assolutamente indispensabile. Questo coordinamento non deve dare come risultato quello che è accaduto con il « piano casa 2 » dove, di fatto, le regioni hanno proceduto a macchia di leopardo introducendo

normative con le quali si è aumentato il volume del 20 o del 30 per cento prima ancora che lo Stato varasse i provvedimenti di coordinamento di sua competenza.

L'ordine logico e cronologico doveva essere quello individuato in sede di Conferenza Stato-regioni del 31 marzo 2009. Il risultato è, purtroppo, un'assenza di regole chiare e soprattutto uniformi su tutto il territorio nazionale, nonché una procedura che, ad avviso dei firmatari del presente atto di indirizzo, appare di dubbia costituzionalità.

Il « cuore » di questo piano casa sta dimostrando nei fatti la possibilità di costruire in deroga ai piani regolatori. Di fatto si sta, quindi, assistendo a interventi delle singole regioni effettuati con modalità diverse. Secondo una stima del Cresme (l'istituto di ricerca economica per l'edilizia) il cosiddetto piano casa produrrà nel settore dell'edilizia abitativa investimenti aggiuntivi per 42 miliardi tra il 2009 e il 2012, equivalenti a circa 106 milioni di metri cubi di nuove stanze — lo ripeto — nuove stanze, con una crescita complessiva del settore dell'ulteriore 27 per cento.

Sono misure che si inseriscono all'interno di un quadro connotato da un cospicuo abusivismo, perché in questa ricerca si sostiene che ci siano circa 30 mila unità abitative abusive all'anno; quindi un incremento, nel 2007, del 33 per cento del cemento illegale nelle aree demaniali e un più 19 cento dei crimini, specialmente a danno dell'ecosistema marino. Questa è una stima dell'associazione nazionale costruttori edili, quindi credo attendibile e non sicuramente una stima fatta dai difensori del suolo, o da associazioni ambientaliste che potrebbero essere viste come di parte.

Oggi si registra, invece, un grande bisogno di riqualificare il patrimonio esistente, sia dal punto di vista strutturale che da quello dell'efficienza energetica, specialmente nella sua nuova ecosostenibilità, nonché di nuove norme che regolamentino le nuove edificazioni e che partano dal presupposto che il territorio è oggettivamente ormai saturo. Credo che

abbiamo tutti i giorni esempi del degrado e del cattivo patrimonio edilizio, senza richiamare disgrazie che, purtroppo, capitano quasi a cadenza settimanale.

La mozione impegna il Governo ad assumere iniziative, nel rispetto del riparto di competenze costituzionalmente previsto, per la definizione di una normativa rigorosa in materia di pianificazione e di governo del territorio, che contengano principi chiari, irrinunciabili, fortemente omogenei e condivisi, in modo tale da costituire un quadro di riferimento certo e rigoroso per le singole normative regionali e che individui alcuni punti qualificanti per una gestione rispettosa e sostenibile del paesaggio e del territorio, con particolare riferimento ai seguenti profili: *a)* riconoscere il territorio come bene comune e risorsa limitata ed esauribile, quale presupposto irrinunciabile per una pianificazione urbanistica sostenibile; *b)* perseguire l'obiettivo di limitare il consumo del suolo anche attraverso il contenimento della diffusione urbana; *c)* consentire nuovi impieghi di suolo a fini insediativi e infrastrutturali, solo qualora non sussistano alternative per il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti; *d)* prevedere, sempre nell'ambito delle proprie prerogative, che sul territorio non urbanizzato e agricolo gli strumenti di pianificazione non consentano nuove edificazioni, se non strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali.

La mozione impegna, inoltre, il Governo ad assumere iniziative in relazione al patrimonio esistente per: realizzare nell'ambito delle proprie prerogative un'efficace e severa politica di contrasto alle violazioni in materia urbanistica e, quindi, all'abusivismo edilizio, soprattutto costiero, che deturpa il nostro territorio e che in alcune aree del Paese ha una concentrazione intollerabile e rappresenta una vera e propria offesa al nostro territorio; favorire una politica di riutilizzazione dell'attuale patrimonio, attraverso interventi per la sua messa in sicurezza e di adeguamento tecnologico, in coerenza con la necessità ineludibile di favorire un

maggior risparmio energetico; incentivare e promuovere l'efficienza energetica nel settore dell'edilizia, anche attraverso la previsione di un sistema di incentivazione stabile e certo nel medio-lungo periodo, prevedendo a tal fine di portare finalmente a regime le norme attualmente vigenti di agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici; sottoporre a rigorosa tutela, all'interno di idonei strumenti di pianificazione e nell'ambito delle proprie competenze, i centri e gli insediamenti storici che rappresentano l'identità culturale del nostro Paese; prevedere, in stretto coordinamento con gli enti locali interessati, una mappatura degli insediamenti urbanistici nelle aree a più elevato rischio idrogeologico, favorendone la loro eventuale delocalizzazione e prevedendo contestualmente il divieto di edificabilità, in dette aree, di nuovi insediamenti e infrastrutture.

La mozione impegna, quindi, a dare piena attuazione e a portare a compimento quanto in materia di difesa del suolo ha previsto da ultimo il decreto legislativo n. 152 del 2006, che ha introdotto l'istituto dei distretti idrografici e la soppressione (di fatto non ancora avvenuta) delle vecchie autorità di bacino; a prevedere il necessario e costante stretto coordinamento tra gli interventi per la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo e quanto previsto dalle leggi urbanistiche e dai piani regolatori degli enti locali.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Baldelli, che illustrerà la mozione Ghiglia ed altri n. 1-00323, di cui è cofirmatario.

Ne ha facoltà.

SIMONE BALDELLI. Signor Presidente, ci troviamo in quest'Aula a discutere le mozioni sul dissesto idrogeologico e sulla difesa del suolo in un momento particolare. Non oltre qualche giorno fa, la scorsa settimana, abbiamo assistito sempre in quest'Aula all'informativa del sottosegretario Bertolaso proprio su fatti e calamità alluvionali avvenuti nei territori di Liguria, Emilia-Romagna e Toscana.

È evidente che quello del dissesto idrogeologico e della difesa del suolo è un tema costante e ricorrente. Nell'illustrazione della mozione di maggioranza del Popolo della Libertà, della Lega, firmata anche dai colleghi del Movimento per le Autonomie, che reca la prima firma del collega Ghiglia, non mi attarderò in dettagli, ma mi limiterò per grandi linee a sottolineare come in effetti questa esigenza di difesa del suolo sia una costante e sia sempre più necessaria. Abbiamo visto che sostanzialmente questo dipende, in realtà, dalla conformazione del territorio, ma anche da altri elementi: le variazioni climatiche estreme di questi ultimi anni, la pressione antropica, l'intervento umano, le condizioni geologiche del territorio italiano, in particolare.

Questo problema ha una storia assai lunga, dagli anni Settanta, dalla Commissione De Marchi, che stabilì, a seguito della conclusione di un lavoro di indagine anche importante, presieduto appunto dal professor De Marchi, un piano triennale, che prevedeva circa 9 mila 700 miliardi di allora, una cifra rilevante, piano che non ebbe seguito se non venti anni dopo, nel 1989, con un intervento legislativo ed economico appropriato, il che ci dà la misura del ritardo con cui si è intervenuti in questi anni. Inoltre, vi sono gli eventi alluvionali: abbiamo avuto negli ultimi ottant'anni 5 mila 400 alluvioni e 11 mila frane. Vi sono poi i costi dei terremoti, che dal 1968 al 2000 in Italia sono stati pari a 120 miliardi di euro. Quindi, vi sono tanti elementi di valutazione anche politica, oltre che interventi del legislatore. In quest'Aula, sono state approvate delle mozioni riguardanti questo tema, che è tornato ad essere attuale negli ultimi anni.

Il dispositivo di questa mozione impegna il Governo propriamente a presentare e a dotare delle opportune risorse pluriennali il piano nazionale straordinario per il rischio idrogeologico secondo le indicazioni già comunicate alle Camere; ad attuare quanto previsto — qui si torna al discorso di prima — dalla risoluzione n. 8-00040, presentata alla Camera dei deputati e approvata dalla Commissione ambiente, territorio e lavori pub-

blici il 21 aprile 2009, in particolare per quel che riguarda la sollecita attuazione della direttiva 2007/60/CE del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione della gestione dei rischi di alluvione.

Un altro punto del dispositivo impegna il Governo a promuovere iniziative normative di competenza che introducano norme a favore della difesa del suolo e della riduzione del rischio idrogeologico, tramite le quali, nell'assoluto rispetto delle competenze regionali, competenze importanti che vanno salvaguardate e rispettate, siano anche: dettate norme quadro sull'utilizzo dei suoli e sulla tutela delle aree di maggior pregio, con particolare riguardo alle aree a vocazione agricola e alle aree protette; previste misure dissuasive per le costruzioni di scarsa qualità e in aree di rischio (non so quanto spazio si possa trovare per la proposta della collega Zamparutti di rottamazione degli edifici in questo percorso, però credo che sia apprezzabile l'ipotesi di verificare una convergenza generale anche di sensibilità su questo tema, visto che proprio in Commissione ambiente pende un decreto legislativo del Governo su queste tematiche. Quindi, forse sarebbe opportuno che l'esame di questo percorso fosse accompagnato anche da un'intesa di massima, almeno su alcune linee guida relative alla prevenzione di questo fenomeno, che forse in qualche modo è auspicabile); introdotte disposizioni che obblighino al coordinamento dei diversi piani territoriali e consentano la rapida realizzazione delle opere pubbliche ed infrastrutturali, quindi al coordinamento dei diversi piani territoriali.

Un ulteriore punto del dispositivo impegna il Governo a promuovere, nell'ambito della propria competenza, la celere adozione di norme sulla qualità architettonica e sul sistema « casa qualità », valutando anche la possibilità di estendere il concetto di qualità alle tipologie costruttive degli immobili e prevedendo eventualmente incentivazioni fiscali per le opere realizzate secondo i citati criteri.

Questo, insomma, il senso del dispositivo con cui i gruppi di maggioranza

hanno inteso offrire il loro contributo a questa discussione, su un argomento che — torno a dirlo — occupa spesso purtroppo le informative dell'Aula, le cronache dei telegiornali e dei giornali, perché si tratta di una vera e propria emergenza, ma permanente; e purtroppo le emergenze a carattere permanente sono una brutta abitudine del nostro Paese sulla quale, anche attraverso l'intervento del Governo, e con il contributo e il concorso delle forze politiche, speriamo si riesca a dare una risposta il più possibile concreta, efficiente e rapida.

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

ROBERTO MORASSUT. Signor Presidente, la mozione parlamentare che discutiamo solleva temi di estrema importanza e gravità per la vita nazionale. L'uso ed il consumo del territorio e più in generale delle risorse naturali rappresentano per una comunità quella parte della propria ricchezza apparentemente illimitata e non riproducibile, se non nell'arco di tante generazioni.

In Italia vi è un'emergenza del territorio che è, per grande parte, frutto di una latitanza legislativa, di un'assenza di politiche organiche di governo dei suoli e che oggi si manifesta in tante forme. Sono effetto di questa assenza i disastri naturali, per molti dei quali è ben difficile distinguere le cause tra la natura e l'uomo, come ad esempio nel caso di Messina o quello più recente di Ischia; la paralisi del sistema di produzione e modernizzazione del patrimonio di opere pubbliche e di infrastrutture, che oggi invecchia e deperisce in ogni segmento; la crescita senza ordine delle città, spinte nelle campagne da provvedimenti-tampone, e che invece alimentano l'espansione come i condoni edilizi; l'illegalità profonda che corrode molte amministrazioni locali, e che si produce quasi totalmente intorno al settore immobiliare ed edilizio, nel quale proliferano poteri occulti; l'esaurimento

praticamente completo della produzione di edilizia pubblica residenziale in tutto il Paese, e che sta contribuendo più di ogni altra cosa al tracollo dei ceti medio-piccoli urbani e delle famiglie; il disastro ambientale dei rifiuti e della gestione delle acque, che ora il Governo vuole letteralmente regalare ai privati in pieno « stile putiniano »; l'assalto al sistema delle soprintendenze, viste con sempre maggiore fastidio dai poteri economici, spesso illegali, che stringono le amministrazioni locali.

L'Italia ha una legislazione urbanistica vecchia, disordinata ed obsoleta: la legge fondamentale nazionale che regola il governo dei suoli risale al 1942, e pur essendo stata per l'epoca una grande e moderna legge, oggi non è più che uno « straccio » di norme generali affiancate e a volte contraddette da tante leggi regionali di ispirazione e di modello diversi. Per questo motivo le aule giudiziarie e le sentenze amministrative e civili sono diventate a poco a poco i veri protagonisti della politica (se così si può chiamare, ma sarebbe meglio definirla tragedia) urbanistica italiana. I procedimenti amministrativi, le decisioni delle amministrazioni sono lunghissime e contraddittorie per la vetustà e la complessità delle leggi, e costantemente inficcate da ricorsi e sentenze. I tempi lunghi rendono le amministrazioni fragili ed alimentano l'illegalità, e spesso la corruzione delle amministrazioni della politica.

Occorre quanto prima affrontare con serietà, organicità e celerità il tema di una moderna legge di governo del territorio e di uso dei suoli, perché un Paese che non sa fare questo è a grave rischio, e perché senza indirizzi condivisi e validi per tutto il territorio nazionale l'unità del Paese rischia moltissimo.

Certo non è facile, e ce lo insegna la stessa storia italiana più recente. Nel 1964 il « tintinnar di sciabole » denunciato da Pietro Nenni in relazione alle supposte trame golpiste di apparati militari deviati aveva molto a che fare, tra le altre cose, con il tentativo dell'allora Ministro Sullo di dare alla legge urbanistica nazionale il supporto operativo dell'esproprio genera-

lizzato dei suoli destinati ad uso pubblico, con minimi indennizzi al fine di riequilibrare i rapporti con la rendita.

Da quel passaggio traumatico si uscì con un compromesso e la legge, ritirata, fu corretta con una legge ponte che ne assumeva solo molto parzialmente i principi. Ma ancora oggi il problema di fondo resta quello di allora: come regolare i rapporti con la rendita, come garantire al pubblico strumenti efficaci — coercitivi o pattizi — per fare politiche pubbliche finalizzate ad una crescita sana del territorio? Negli ultimi anni — e in modo crescente nel corso degli anni Ottanta e Novanta — le sentenze accumulate dalla Corte di appello, da molti TAR, dal Consiglio di Stato hanno di fatto sterilizzato lo strumento espropriativo per acquisire i suoli necessari per realizzare opere pubbliche, edilizia popolare e in generale per le trasformazioni di utilità collettiva.

La stessa Corte europea nel 2006 ha definitivamente chiuso un'epoca, pronunciandosi, in sede di tutela dei diritti dell'uomo, per una valutazione molto onerosa per le amministrazioni pubbliche degli indennizzi espropriativi a favore dei privati e portando i costi per i bilanci pubblici a valori quasi di mercato.

Con il pronunciamento delle autorità europee si chiude un'epoca che ha segnato nel Novecento — anche nell'urbanistica — un'idea dirigistica e fortemente incentrata sul ruolo dello Stato nazionale nel rapporto tra pubblico e privato nell'economia (un'epoca che in Italia ha avuto la sua traduzione segnata, in campo urbanistico in particolare, dalle debolezze di uno Stato divenuto unitario solo alla fine dell'Ottocento).

Si è aperta una nuova era nella quale è fondamentale a questo punto definire regole di concertazione e di contrattazione tra pubblico e privato per la gestione del governo dei suoli, per la loro acquisizione gratuita da parte delle autorità, per le opere e per le esigenze pubbliche in cambio di diritti edificatori.

Questi meccanismi perequativi, che sono ormai largamente diffusi in Europa ed in tutto il mondo avanzato, sono in

Italia ancora molto imperfetti ed applicati in maniera impropria e differenziata nel territorio nazionale (ed anche per questo si producono ricorsi e altra materia per i tribunali, e spesso distorsioni gravi in favore degli interessi privati).

Per questo serve una moderna legge del governo del territorio che fissi dei paletti chiari per l'applicazione corretta ed equilibrata di principi e strumenti che ormai sono alla base delle trasformazioni territoriali in tutto il continente.

Peraltro bisogna riflettere, anche rispetto alle decisioni europee, sulla congruità di un'impostazione che codifichi in questo campo i diritti dell'uomo a partire dall'inviolabilità di fatto della proprietà privata dei suoli e tenda a considerare l'intervento coercitivo delle autorità pubbliche, esercitato attraverso l'esproprio, come un elemento di alterazione e non di equilibrio del mercato (ma questa è materia da trattare in altre sedi).

L'anomalia italiana, che tratteggia un Paese arretrato in questo campo, ieri come oggi, è presente a tutti ogni volta che si affronta il tema del territorio. La mozione Zamparutti ed altri n. 1-00263 illustra in modo esteso e dettagliato le emergenze gravi che riguardano la tutela e la salvaguardia del paesaggio, che dovrebbe essere il principio fondamentale di una moderna legge. Ma l'emergenza investe il complesso delle trasformazioni del territorio, l'equilibrio tra crescita e tutela. In questi giorni, per esempio, si è dibattuto in Aula il tema delle carceri ed il Ministro Alfano ha espresso la necessità di dichiarare lo stato di emergenza nel settore delle carceri.

Realizzare nuovi complessi e moderni istituti penitenziari impone una dolorosa riflessione sul tema delle opere pubbliche in Italia, sull'approvvigionamento dei suoli indispensabili per realizzarle. Oltre alla vetustà delle nostre norme urbanistiche che rendono difficoltosa la reperibilità dei suoli, l'Italia è anche un Paese dove si disperdono ogni anno 160 miliardi di euro tra evasione fiscale e corruzione nella pubblica amministrazione (sono dati dell'ISTAT e della procura della Corte dei conti).

Tutto ciò rende lo Stato e i comuni nudi e senza armi di fronte alla rendita e pressoché inabili a realizzare direttamente, con normali appalti, grandi opere pubbliche come le carceri, gli ospedali, le infrastrutture, le metropolitane, le attrezzature universitarie, gli impianti sportivi, l'edilizia popolare.

Il risultato è che si sceglie sempre più inevitabilmente la strada del coinvolgimento dei soggetti imprenditoriali privati per realizzare quanto necessario alla collettività, ristorando questi ultimi con vigorose operazioni immobiliari.

Per le carceri, il *business* privato sarebbe rappresentato non certo dalla gestione di servizi, poco redditizi, ma dalla costruzione limitrofa di case, alberghi per il personale di servizio e per i familiari. Non siamo contrari a questo tipo di possibilità, ma il fatto è che questo sta diventando sempre più l'unico modo per tentare di fare opere pubbliche. Dico « tentare » perché le procedure necessarie a tal fine, il *project financing* o altro, sono talmente farraginose che alla fine le opere non si fanno quasi mai, ma si generano sempre progetti, aspettative illusorie, fidi bancari, senza mettere quasi mai un solo mattone e il ponte sullo Stretto ne è un esempio.

Peraltro, le modalità di scambio tra pubblico e privato non sono normate da nessuna parte, e ognuno in giro per lo stivale fa un po' come gli pare, generando ricorsi e contenziosi a danno di tutti. Ormai in Italia abbiamo un patrimonio pubblico sempre più fatiscente di carceri, di scuole, di ospedali, di università, di stadi. È un capitale fisso di infrastruttura, arretrato e costoso per i motivi suddetti. Le nostre città sono le più belle del mondo perché nei secoli le vecchie classi dominanti ne hanno curato, magari per esigenze di potere o di dominio, la parte pubblica, realizzando monumenti, edifici pubblici, chiese, piazze, ville storiche, e lo hanno fatto potendo gestire, senza ostacoli, il suolo anche per finalità collettive.

Oggi le nostre città stanno, invece, morendo nella loro dimensione pubblica. Per questo occorre un risveglio culturale che