

PIERLUIGI MANTINI

I.1. Principi fondamentali del governo del territorio

I.1.1. La necessità della riforma¹

La riforma del governo del territorio, in discussione 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 1150/1942 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 112/1998 attuativo della "legge Bassanini" 59/1997.

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

¹ Testo dell'intervento, rivisto e ampliato, dell'on. prof. Pierluigi Mantini nella seduta del 7 febbraio 2005 della Camera dei Deputati, in sede di discussione generale della proposta di legge A.C. 153 e abb. "Principi fondamentali del governo del territorio".

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 emanazione 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 "glocale", 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.

Si osserva, nel dibattito politico, che la legge nazionale di principi potrebbe essere di modesto rilievo perché, ormai, la riforma del governo del territorio è già stata fatta dai legislatori regionali.

Se si ha riguardo alla legislazione regionale recente in effetti l'obiezione può apparire fondata poiché quasi tutte le Regioni italiane si sono dotate di propri modelli spesso innovativi e non privi di una coerente sistematicità (vedi appendice) sicché una legge nazionale di principi non può non avere una natura ricognitiva di principi già affermati a livello regionale e, anche, negli ambiti dell'autonomia comunale.

Ma, se si riflette più a fondo, questa natura "ricognitiva" della legislazione di principi non deve intendersi come un limite quanto piuttosto, *ex adverso*, come una conseguenza naturale dell'attuazione del principio di sussidiarietà verticale che predilige lo svolgimento delle funzioni di governo (e dunque anche delle scelte legislative al livello più basso nella scala territoriale).

Questa considerazione non si traduce però in un compiacimento per un certo, diffuso, "federalismo dell'abbandono", in cui i diversi attori si muovono in solitudine secondo schemi autoreferenziali, meramente rivendicativi di competenze e spesso competitivi.

Nello svolgimento delle politiche di governo del territorio è anzi necessario che tutti gli attori siano in campo: tutti, anche lo Stato.

È agevole constatare l'utilità di questo diverso modello in materia di infrastrutture, di ambiente, di paesaggio e di regole generali sulle proprietà e sulla concorrenza.

Ciò significa che la legge di principi fondamentali deve farsi carico di questa visione nazionale, non statale, delle diverse questioni e non deve rinunciare, sulla base dell'assetto costituzionale, a scelte innovative e non meramente ricognitive di principi desunti dalla legislazione regionale.

È ciò che abbiamo tentato di fare con la nostra proposta di legge e di cui non troviamo sufficiente traccia nel testo unificato all'esame del parlamento.

I.1.2. Cenni sull'evoluzione della disciplina urbanistica

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 616/1977, 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 183/1989, 305/1989, piani paesistici), è stato quello di determinare la crisi irreversibile del sistema di pianificazione del territorio delineato dalla legge fondamentale 1150/1942 (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 riqualificazione 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: le *best practicies* sono utili ma non sufficienti.

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 241/1990.

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.

I.1.3. La nostra proposta in Parlamento

La nostra 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 in Parlamento una nostra proposta di riforma che, in parte, è alla base del testo unificato all'esame della Camera. Prima di procedere 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 177/2001, 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 281/1997, 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 procedimentali, 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 1150/1942, 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, etc.) superando gli anacronistici caratteri di unilateralità e di autoritativa 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 copianificazione".

Si vuole così superare la logica dei controlli e delle "doppie fasi" procedimentali, 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, etc.), e 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 poiché 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 380/2001), 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 esperienze consolidate nell'ordinamento.

L'articolo 13 è di notevole rilievo poiché indica le norme statali oggetto di abrogazione. Le leggi indicate sono di stretto riferimento urbanistico perché 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 Aula.

Nel merito del testo unificato, il gruppo dell'Ulivo rappresentato nel comitato ristretto, ha presentato emendamenti e ha individuato le modifiche sostanziali di seguito illustrate.

I.1.4. Osservazioni critiche sul testo unificato

La prima questione è rappresentata dalla nozione estremamente ristretta di governo del territorio. Nel testo attuale essa 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. L'emendamento accolto in Aula (v. *infra*) che comprende il "passaggio" nella nozione di governo del territorio risolve solo in parte il problema.

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'art. 117 Cost. 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 esso 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 etc., 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'art. 42 Cost.

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.

4.1. 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'art. 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, etc.

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.

I.1.5. La questione del 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" (art. 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 (art. 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" (art 2, comma 4), una impostazione verticistica e inaccettabile, contraria alla stessa autonomia delle intese Stato – Regioni, ai sensi della decisione della Corte Costituzionale 303/2003.

5.1. Per quanto attiene alla pianificazione territoriale il testo unificato considera tale funzione “eventuale” e la attribuisce ad un ente non definito. È infatti la Regione a stabilire quali ambiti del territorio debbano essere pianificati e da parte di quale ente (art. 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 unicamente 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'art. 118 Cost. che attribuisce ai Comuni funzioni proprie, tra le quali è tradizionalmente e pacificamente 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 ai 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'art. 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. Solo in parte gli emendamenti accolti dall'Aula (v. *infra*), soddisfano questa esigenza, pur migliorando notevolmente il testo, dopo un'intensa battaglia dell'opposizione (si vedano gli atti parlamentari sul punto).

Inoltre, la legge deve stabilire le competenze tassativamente riservate allo Stato per assicurare l'esercizio unitario con l'individuazione 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; allo stato della pianificazione e alla 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.

I.1.6. Amministrazioni e privati: rilievi critici

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'art. 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 utile ribadire la natura pubblica della funzione di governo del territorio. Essa deve essere contraddistinta dal fatto di perseguire interessi generali e di esplicarsi in atti generali di pianificazione.

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.

Abbiamo proposto tecniche e istituti, come il diritto di prelazione dell'ente pubblico e l'asta delle licenze per infrangere la “negoziazione”, chiusa e senza regole, tra monopolisti. Abbiamo proposto di inserire obbligatoriamente i principi e le regole della negoziazione nei piani strutturali, al fine di far meglio emergere “l'interesse pubblico concreto” e di garantire più mercato.

La soluzione accolta, che richiama i principi di trasparenza e di imparzialità, è ben poca cosa rispetto alle necessità.

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'art. 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'art. 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'art. 42 Cost., ha cioè natura conformativa della proprietà.

I.1.7. Efficacia conformativa e perequazione

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" (art. 5, comma 3) e devono "ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti ogni disposizione di settore concernente il territorio" (art. 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.

7.1. 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 pubbliche 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 assunta 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.

Sono misure e prassi necessarie se si vuole perseguire il fondamentale obiettivo di scelte di programmazione "informate" ai diversi livelli territoriali.

Sull'abusivismo resta fermo il contrasto dei condoni come "principio fondamentale", come sempre 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.

A riguardo è utile sottolineare l'accoglimento in Aula del nostro emendamento che specifica, nel novero delle sanzioni amministrative di competenza regionale, le misure delle "sanzioni interdittive" nei confronti degli abusivisti.

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 civili e penali.

Analogamente 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 che devono costituire l'eccezione, non la regola.

I.1.8. Considerazioni critiche sul testo approvato dalla Camera

Il progetto di riforma approvato alla Camera dei deputati ha senz'altro il merito di proporre dei 'principi fondamentali' in una materia, come il governo del territorio, da anni alla ricerca di una nuova cornice normativa adeguata ai mutamenti di fatto già intervenuti nelle pratiche e nella legislazione regionale.

La legge nazionale deve oggi gestire la transizione da un sistema *top-down*, autoritario ed unilaterale, fondato su un disegno della pianificazione cosiddetto 'a piramide' o 'a cannocchiale', in cui al livello di piano corrispondeva indefettibilmente - ma anche meccanicamente - il livello degli interessi e delle istituzioni, ad un sistema *bottom-up* (che per certi aspetti era già prassi diffusa), in cui la pubblica amministrazione dialoga con gli attori privati e tenta di perseguire, collaborando con essi, un obiettivo che forse non si osa più chiamare 'massimizzazione' dell'interesse collettivo ma che di certo aspira a perseguire criteri di efficacia.

Il testo, tuttavia, contiene molte imprecisioni (talune ingenuità) e soffre di alcune ambiguità che non possiamo non mettere in luce, in particolare sotto quattro profili di indiscutibile rilevanza: la negoziazione urbanistica, la tutela del paesaggio, l'introduzione del silenzio-assenso per il rilascio del permesso di costruire ed il ruolo degli enti locali.

Che la negoziazione sia divenuta, nei fatti, la modalità privilegiata di esercizio della funzione pubblica di governo del territorio è ormai evidente per tutti. Peraltro,

non si può trascurare che il relativo principio è già stato codificato con la legge n. 15/2005, di modifica della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990. Il progetto di legge A.C. 153 menziona espressamente gli accordi pubblico-privato almeno in tre diversi momenti di eccezionale portata pratica:

- all’art. 5, con riferimento, in generale, all’esercizio delle funzioni amministrative;
- all’art. 8, comma 7, con riguardo alla formazione dei piani urbanistici;
- agli artt. 7 e 8, comma 8, in merito alle dotazioni territoriali.

Il problema che si pone, quindi, non è mettere in discussione tale modalità di azione, quanto disciplinarne le *regole*.

Da questo punto di vista, è senza dubbio positivo che si richiamino espressamente criteri di responsabilità e di tutela dell’affidamento (art. 5, comma 1) e che le Regioni debbano assicurare “*l’attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento*” (art. 5, comma 6). Pure un passo in avanti viene compiuto con l’art. 5, comma 2, il quale prevede che “*nella definizione degli accordi di programma e degli atti equiparabili comunque denominati, sono stabilite le responsabilità e le modalità di attuazione, nonché le conseguenze in caso di inadempimento degli impegni assunti dai soggetti pubblici*”.

Tuttavia, il territorio non può essere fatto oggetto di ‘commercio’ alla stregua di qualunque altro bene o servizio: esso, in quanto bene pubblico e risorsa scarsa, non riproducibile, necessita di speciali garanzie e di una protezione diffusa. A tale scopo, e per garantire quei principi di imparzialità amministrativa, trasparenza, concorrenza, pubblicità e partecipazione al procedimento, citati dall’art. 8, comma 7 (grazie all’approvazione di un emendamento proposto dall’opposizione), è necessario fare qualcosa di più: è cioè necessario che le ‘regole del gioco’, le regole della negoziazione appunto, siano chiaramente prestabilite e definite. Se alla negoziazione pubblico-privato non è consentito applicare senza differenziazioni la disciplina

secolare che assiste la contrattazione tra privati, sarà necessario creare una nuova rete di regole.

A tale indiscutibile esigenza non offre adeguata risposta il testo approvato dalla Camera ed è per questa ragione che anche gli altri emendamenti proposti in Aula dall'opposizione avrebbero meritato maggiore attenzione, con particolare riguardo alla proposta di inserire le suddette regole nel piano strutturale.

In secondo luogo, appare inaccettabile la generalizzazione del silenzio-assenso in sede di procedimento di rilascio del permesso di costruire. La storia stessa della disciplina insegna che ad ogni eccesso di *deregulation* ha corrisposto una più o meno rapida presa d'atto dell'errore compiuto, con conseguente ripensamento del legislatore: basti pensare alla vicenda dei sottotetti nella Regione Lombardia o allo stesso istituto della concessione edilizia, al quale già la legge n. 94/1982 aveva applicato la previsione del silenzio-assenso (originariamente in via transitoria, come spesso accade in Italia), poi prontamente cancellata dalle leggi n. 493/1993 e n. 662/1996, tanto che l'attuale art. 20, comma 9, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico sull'edilizia) opta per il silenzio-rifiuto.

Ora, il silenzio-assenso in materia di trasformazioni territoriali provoca una serie di incongruenze. In primo luogo, esiste già un istituto (la denuncia di inizio attività, DIA) che sottrae al sindacato preventivo dell'amministrazione e alle lungaggini burocratiche una categoria di interventi resa eccezionalmente ampia nel tempo. Il silenzio-assenso sul permesso di costruire non farebbe che rendere tale titolo abilitativo un succedaneo della DIA, senza risolvere le questioni interpretative che sono insorte in merito ad essa e che, a tutt'oggi, non hanno trovato soluzioni definitive (ad esempio, modalità di tutela dei terzi, 'prescrizione' dei poteri di autotutela della pubblica amministrazione, etc.).

Insomma, ci troviamo di fronte ad un eccesso di deregolamentazione che, da un lato, può rendere perfino più complicata la disciplina della materia (anziché semplificarla) e, dall'altro, rischia di danneggiare irreparabilmente il territorio. Il tutto

senza considerare che il cd. ‘decreto competitività’ (d.l. n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005) ha già imposto termini acceleratori di conclusione del procedimento amministrativo.

Ancora, una delle principali novità del progetto di legge consiste nell’aver incluso la “*tutela del paesaggio*” nella nozione di governo del territorio. Immaginare, oggi, una pianificazione urbanistica che non tenga conto del paesaggio (ma anche dell’ambiente) sarebbe arcaico ed in contraddizione con l’evoluzione stessa della disciplina e della sensibilità collettiva. Tuttavia, i riferimenti confusi e sparpagliati alla protezione del bene in parola non paiono sufficienti a restituirne (e mantenerne intatta) la dimensione di risorsa irripetibile del paese.

Sarebbe stato quanto mai opportuno, quindi, ribadire la distinzione tra territorio urbanizzato e non urbanizzato (presente nella precedente versione del testo unificato), garantendo la massima conservazione ed intangibilità del secondo e codificando un vero e proprio principio di *risparmio* della risorsa territorio. In questa ottica, era sembrato quanto mai pertinente, in sede di emendamenti (in particolare, il n. 1.11), considerare addirittura “*interessi primari*” dello sviluppo sostenibile tra l’altro la riqualificazione ed il riuso dell’edificato e la limitazione del consumo di nuovo territorio.

È bene sottolineare, tra l’altro, che in questo caso vengono in considerazione non solo esigenze, per così dire, ‘auliche’ ed estetiche ma anche più prosaicamente economiche: non è dubbio che i Comuni siano ormai impegnati in una sfida (che non si arresta ai confini nazionali) di competitività, per la quale si usa parlare di *marketing* urbano e che attrae risorse umane ed investimenti.

Da ultimo, a dispetto dei miglioramenti ottenuti in sede di approvazione degli emendamenti, il progetto di legge attribuisce un potere eccessivo alle Regioni (con una sorta di neocentralismo delle ‘piccole patrie’), a scapito di Città metropolitane, Province e Comuni: il tanto agognato decentramento ha comportato, ai sensi dell’art. 114 Cost., una pariordinazione tra le diverse ripartizioni territoriali della Repubblica,

ma, appunto, tra tutte. Non sono solo le Regioni a conquistare spazi di autonomia rispetto al potere centrale. Anzi, i Comuni, in virtù dell'art. 118, comma 1, Cost. dovrebbero assumere il ruolo di epicentro delle funzioni amministrative e sappiamo quanto esse siano importanti per il governo del territorio.

Era necessario, quindi, ribadire la centralità in particolare dei Comuni e, allo stesso tempo, difendere la sopravvivenza di strumenti di area vasta che assicurano il coordinamento delle azioni locali e di interessi sovraordinati quali ambiente e mobilità, come il piano territoriale di coordinamento provinciale o il piano intercomunale. Resta irrisolta, peraltro, la sovrapposizione tra Città metropolitane e Province e, in particolare, il futuro delle prime a tutt'oggi, come noto, prive di attuazione.

In conclusione, molto deve ancora essere fatto perché il testo della riforma nazionale del governo del territorio possa essere considerato adeguato alle esigenze della materia e agli interessi del Paese che hanno nella valorizzazione del territorio e nella qualità dello sviluppo edilizio e infrastrutturale un *asset* fondamentale anche sul piano economico.

I.1.9. Parziali conclusioni

I rilievi critici che abbiamo svolto credo costituiscano anche una risposta sufficiente alle posizioni espresse da una parte della sinistra radicale (v., ad esempio, Edoardo Salzano www.eddyburg.it). Condividiamo la denuncia di punti fondamentali e le numerose lacune del testo approvato dalla Camera: un pò meno le soluzioni che sembrano riecheggiare l'uso (insostenibile) di strumenti e tecniche del secolo passato.

Il tempo residuo della XIV legislatura è poco ed è fondato il dubbio che la riforma possa non essere completata utilmente.

Poiché ad essa si è lavorato con spirito costruttivo, seppure nelle distinte posizioni, l'eventuale insuccesso non può che ascriversi ad una criticabile definizione dell'agenda delle priorità.

In ogni caso, è da questi lavori che occorrerà ripartire nella convinzione che il Paese va avanti lo stesso ma che è utile che esso sia accompagnato da una coerente e adeguata azione di governo.

La sfida che abbiamo dinanzi può forse essere espressa nella sintesi seguente: l'Italia ha bisogno di più programmazione pubblica e, nel contempo, di più mercato. Non vale solo per il governo del territorio.