SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

13ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA

8° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 MARZO 1993

Presidenza del Presidente GOLFARI

TIPOGRAFIA DEL SENATO (7501)

INDICE

Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle Regioni

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 5, 6 e *passim*

BENNI ..... *Pag.* 7

BOTTINO 4, 5, 7

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza della Conferenza dei presidenti delle Regioni, gli assessori all'urbanistica dell'Emilia Romagna Bottino, delle Marche Benni e della Basilicata Cervellino, accompagnati dai funzionari Vella, Blasi e Mistrulli.

I lavori hanno inizio alle ore 16.

Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle Regioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive della legislazione urbanistica.

È in programma oggi l'audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle Regioni.

Riprendiamo i lavori sospesi nella seduta del 23 marzo scorso.

La nostra indagine, come sapete, si riferisce ad una questione meritevole di grande attenzione, la legge urbanistica. Da parte di esperti, di categorie, di associazioni, da parte dei comuni e delle province abbiamo ricevuto numerose sollecitazioni a raccogliere materiale al fine di elaborare una nuova legge urbanistica che sostituisca la n. 1150 del 1942. Bisogna pur dire che questa legge non è stata negativa; tuttavia, a distanza di cinquant'anni vi sono stati fatti nuovi, come ad esempio l'istituzione delle regioni a statuto ordinario (ed è per questo che vi consultiamo principalmente) nel 1970. Le regioni per parte loro hanno tutte approvato leggi urbanistiche sulla base della legge n. 1150, sia pure tenendo conto delle particolari caratteristiche dei rispettivi territori.

Inoltre si è prepotentemente introdotta nella nostra legislazione la questione dell'ambiente, che era sconosciuta al legislatore del 1942. Infine, è sopraggiunta la legge n. 142 del 1990 che ha assegnato alle province una specifica funzione in materia di territorio.

Abbiamo accolto perciò gli inviti ad una verifica della legislazione urbanistica; abbiamo ascoltato rappresentanti di categorie, di gruppi, operatori, comuni e province. Oggi ascoltiamo le regioni: con queste intendiamo avere un colloquio ad alto livello, produttivo di effetti per il nostro lavoro futuro.

Anche per esperienza diretta, sappiamo bene che le regioni sono giustamente gelose della propria competenza legislativa in materia urbanistica, un'attribuzione fissata dalla Costituzione che nessuno può togliere loro. Sappiamo quindi che qualunque legislazione nazionale in questa materia non può che essere di principio, una legge quadro che lasci alle regioni l'attuazione delle norme, in modo da tener conto dei processi di governo del territorio.

All'esame della nostra Commissione vi è anche il disegno di legge sul regime giuridico dei suoli che il Senato aveva approvato nella precedente legislatura e che poi si era arenato alla Camera dei deputati. Il provvedimento è stato ripresentato in questa legislatura ed è collegato in buona misura ad eventuali nuove normative in materia urbanistica. Pertanto, sebbene l'oggetto specifico del nostro incontro sia la legislazione urbanistica, il ruolo del Parlamento e l'indagine sul rapporto tra legge nazionale e competenza delle regioni in questo campo, potrete soffermarvi anche sul disegno di legge concernente il regime dei suoli.

Vi ringraziamo per aver accolto il nostro invito. Purtroppo quella di oggi è stata una giornata travolta dalle vicende dell'Assemblea, i cui lavori si sono protratti oltre l'orario previsto. Ci scusiamo per questo: probabilmente dovremmo anche terminare presto la nostra riunione, perché altrimenti rischieremmo di far perdere i mezzi di trasporto a tutti voi e aggraveremmo ulteriormente la vostra fatica.

Vi ringrazio anche per la presentazione dell'elaborato sull'argomento al nostro esame. Sarà senz'altro molto utile per noi, perché avremo una memoria puntuale alla quale riferirci nel lavoro. Se successivamente alcune regioni intendessero inviarci altre informazioni su specifici punti, saremmo loro grati.

Vi invito ora a prendere la parola per l'esposizione di alcuni punti specifici.

BOTTINO. Intervengo molto brevemente ringraziandovi dell'invito che ci avete rivolto. Anche noi, come Regioni, sentiamo la necessità di collaborare con il Parlamento per stabilire assieme come muoverci in una materia che, negli ultimi anni, non ha visto una elaborazione positiva né sul versante nazionale né su quello regionale. Il governo del territorio – d'altra parte lo si poteva vedere molto chiaramente nel questionario che ci avete inviato – presenta ancora oggi notevoli lacune: carenze legislative alle quali molto probabilmente non si può più non rispondere, se non si vuole rinunciare a governare i processi del territorio, perlomeno a livello regionale.

Avendo letto il questionario, e raccogliendo l'invito alla collaborazione per una messa a punto comune della nostra azione sui nodi e sulle problematiche che abbiamo di fronte, abbiamo preferito inviare un documento, che potremmo illustrare e che trasmetteremo a tutti componenti della Commissione. Nel documento evidenziamo alcuni aspetti di fondo sui quali sarebbe necessario intervenire, dando a questo incontro un seguito preciso.

Non so quanto sia necessario riformare la legge urbanistica del 1942, anche se ritengo che essa – come lei ha detto, signor Presidente – valga più per i principi normativi che per la fase attuativa: in alcune sue parti quella legge è ancora oggi validissima, nonostante che i processi urbanistici siano profondamente mutati. Noi avvertiamo invece una carenza di fondo per quanto attiene alla definizione del ruolo nazionale e di quello regionale.

A livello nazionale, credo sia necessario delineare con maggiore puntualità le funzioni di coordinamento e di indirizzo nell'ambito di una politica di cui a tutt'oggi avvertiamo la necessità a livello regionale e

che ha trovato espressione in modo puntuale nella legge n. 431 dell'8 agosto 1985 di conversione del decreto-legge n. 312 (la cosiddetta legge Galasso), in riferimento però all'aspetto, pur molto importante, della tutela paesistico-ambientale del nostro territorio.

Vi è poi un'altra esigenza fondamentale, cui accenno brevemente: occorre varare una legge sugli espropri per rendere più credibile qualunque politica del territorio, anche la più attenta e vincolistica. La mancanza di uno strumento del genere non ha consentito ai comuni, nella maggior parte del territorio nazionale, di attuare i piani locali già definiti e di governare quindi effettivamente il territorio.

La terza richiesta, infine, è di segno negativo: chiediamo che il *Governo non intervenga più con provvedimenti d'urgenza*. Rileviamo infatti l'effetto negativo che ha avuto su tutte le politiche regionali e locali, ma anche nazionali, l'introduzione di norme e finanziamenti straordinari che hanno avuto un forte impatto modificativo sulla pianificazione locale: mi riferisco – un esempio per tutti – ai provvedimenti concernenti i «mondiali».

Per quanto riguarda invece il ruolo delle Regioni, occorre mettere a punto – e su questo la regione Emilia-Romagna si sta già muovendo – un sistema di pianificazione urbanistica che risponda, in misura maggiore che in passato, all'esigenza di governare effettivamente i processi urbanistici in atto sia nelle città che nel territorio. Su questo versante c'è molto da fare e alcune Regioni stanno rivedendo le leggi urbanistiche che, per quanto recenti, non riescono più a contemplare la complessità di tali processi. Lo stesso strumento comunale (il piano regolatore, così come definito dalla legge nazionale e dalla maggior parte delle leggi regionali, laddove queste sono state approvate) è troppo rigido, anche se ciò non significa che esso sia superato. Una serie di leggi nazionali – che noi abbiamo definito di *deregulation* – hanno introdotto in maniera sbagliata procedure di emergenza, come forme di superamento del piano regolatore, sotto l'alibi della necessità di snellimento delle procedure, della necessità della trasparenza e dell'immediatezza delle riforme urbanistiche. Noi riteniamo invece che occorra modificare la natura del piano regolatore, rendendo questo strumento molto più agile e snello sia nella procedura di formazione che nell'attuazione; ma crediamo soprattutto che si debba accelerare – e quindi rendere più compatibile ai tempi – un processo di riqualificazione urbanistica, anche introducendo sostanziali modifiche nel rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. La stessa concessione edilizia richiede ancora, come trenta o quarant'anni fa, lo svolgimento di una pratica che interessa diversi uffici comunali e che si sblocca solamente quando intervengono grandi progetti; invece è necessario introdurre procedure completamente diverse. Ad esempio, con una recente legge regionale abbiamo stabilito che i comuni debbono rilasciare in tempi brevi un certificato d'uso.

PRESIDENTE. Quanto recente?

BOTTINO. La legge è stata approvata due anni fa, ma sta entrando in vigore adesso perché, basandosi su due strumenti non rigidi (il

certificato d'uso da un lato e l'autocertificazione dall'altro), presuppone un modo diverso e meno farraginoso di redigere i piani regolatori.

Vorrei inoltre rilevare che al questionario sono state allegate delle schede per indicare taluni indirizzi. Devo dire che, non senza meraviglia ma indubbiamente con soddisfazione, dalla riunione della Conferenza dei presidenti delle Regioni, pur nelle diverse culture e nelle differenti politiche di governo del territorio, è emersa la convergenza su alcuni aspetti fondamentali. Uno dei punti maggiormente sottolineati, come caratterizzazione comune, è la preoccupazione relativa alla logica delle procedure d'urgenza cui ho accennato prima; un altro aspetto che ci ha visti tutti d'accordo è quello relativo alla politica sulla dismissione di aree, che deve essere orientata in un'ottica di riqualificazione urbana. Chiediamo che venga fissato un indirizzo nazionale per le aree dismesse (ferroviarie, industriali o comunque demaniali) non solo sotto il profilo della valorizzazione finanziaria (perchè non si tratta solo di risanare il *deficit* dello Stato), ma anche come ultima occasione che le nostre città hanno per individuare aree di uso collettivo e di riqualificazione urbana (verde pubblico, parcheggi, strutture) in funzione di un nuovo disegno urbanistico della città. Siamo tutti d'accordo anche sulla necessità di una legge relativa agli espropri. Infine, ed è forse l'aspetto che più dimostra la nostra arretratezza rispetto all'Europa, il governo del territorio deve essere oggi affrontato nell'ottica della maggiore informazione degli enti locali e dei cittadini (la cosiddetta politica della trasparenza) e, in questo ambito, di un rapporto diverso tra questi e la pubblica amministrazione.

Concludo auspicando che la Commissione voglia darci un secondo appuntamento, dopo una presa di conoscenza più puntuale delle nostre proposte, al fine di creare un effettivo terreno di collaborazione.

PRESIDENTE. Ho apprezzato molto l'intervento dell'assessore Bottino. Leggerò con attenzione il documento presentato anche perchè mi sembra molto utile per lo scopo che ci proponiamo.

Voglio evidenziare che nelle schede che sono state inviate avete colto i punti più significativi del nostro lavoro. La dismissione non significa soltanto liberazione di un'area rispetto al piano regolatore; non vuol dire soltanto che laddove insisteva una industria adesso vi è un vuoto. La dismissione è un fenomeno molto più complesso, va considerata in una accezione più vasta, riguarda lo stesso cambiamento della città, non soltanto l'area industriale ma molti altri servizi.

Fino a che punto possiamo governare questa trasformazione? È questa la domanda da cui siamo partiti. Va governata con gli strumenti tradizionali? Con la normativa del 1942? Io penso sia necessario predisporre strumenti più moderni, più vicini alla realtà degli anni '90, perchè, così come per gli esseri umani, anche la vita delle istituzioni ha le sue epoche.

BOTTINO. Non è però detto che gli strumenti vecchi siano per forza inutili, soprattutto se confrontati con logiche improvvisate: in quel caso credo sia preferibile la legge del 1942.

PRESIDENTE. Ho notato il suo particolare attaccamento a quella normativa, del resto non ho alcuna intenzione di disprezzarla. Sono

stato sindaco, presidente di regione, ho applicato quella legge, la conosco bene; ritengo però che sia stata interpretata in modo errato.

A parte questo, più in generale mi chiedo fino a che punto una legge di procedura come quella richiamata possa essere valida anche come legge di proposta, di attuazione in una società profondamente cambiata e post-industriale. Dobbiamo avvicinare i tempi urbanistici e ambientali ai tempi economici se vogliamo che la nostra azione produca effetti, soprattutto adesso che lo Stato, le Regioni, gli enti locali sono a corto di risorse. Si tratta di un complesso di questioni sulle quali giustamente avete insistito, mi pare sulla nostra stessa lunghezza d'onda.

Bisogna assolutamente evitare di sconfinare in competenze che non sono nostre. È necessario riprendere il dialogo con le Regioni. A questo scopo procederemo probabilmente ad una seconda audizione quando avremo raccolto tutto il materiale e quando saranno presentate concrete iniziative legislative. Ritengo infatti necessario stabilire il confronto su un testo scritto, per rimanere nell'ambito dei principi dettati dalla Costituzione. Giustamente si è insistito sulla funzione di indirizzo e di coordinamento del Governo centrale rispetto alle competenze delle regioni. È questo il vero punto non ancora attuato, qualche volta per colpa dello Stato, qualche altra volta per colpa delle regioni, quando i vari assessori regionali hanno trovato forse più comodo accordarsi con il Ministro di un determinato partito per cercare di ottenere una parte delle misere spoglie ancora distribuibili. Questa almeno è la mia esperienza: non so se negli anni più recenti la situazione sia cambiata, spero che nell'ambito regionale le cose siano migliorate.

È necessario precisare meglio le funzioni, le competenze, i ruoli e gli spazi e su questo fronte dobbiamo agire insieme perché tutti abbiamo interesse a rilanciare l'attività regionale.

La crisi istituzionale che stiamo attraversando potrebbe suggerire a qualcuno la necessità di eliminare lo strumento introdotto in Italia negli anni settanta. La verità è che è necessario un maggior rispetto della Carta costituzionale, assegnando alle regioni il ruolo che a loro compete. A volte in Parlamento ci troviamo di fronte a disegni di legge non sempre rispettosi dei dettati costituzionali o contenenti norme che sconfinano in competenze regionali. Ciò forse dipende dal fatto che spesso il Governo centrale è orientato verso la gestione dei poteri locali.

Comunque, di tutti questi aspetti parleremo meglio quando avremo a disposizione qualche testo di legge. Per il momento, voglio ringraziare gli intervenuti per il contributo dato, un contributo prezioso che certamente utilizzeremo ai fini del nostro lavoro.

BENNI. Signor Presidente, sia il documento, sia l'illustrazione dell'assessore all'urbanistica dell'Emilia Romagna mi sembrano sufficienti per un primo approccio del problema. Vi è però anche una questione, parzialmente fuori del tema in esame, che nelle regioni viviamo come emergenza anche perché così è presentata dalle amministrazioni locali. Mi riferisco al problema del codice della strada, un chiaro esempio di ciò che non si deve fare. Per questo motivo, ritengo sarebbe utile un interessamento.

PRESIDENTE. Mi fa piacere che lei abbia sollevato questo problema. In merito voglio ricordare che è stato presentato il disegno di legge n. 1074, a firma di quasi tutti i Gruppi parlamentari, volto alla soppressione dell'articolo 28 del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, a causa delle gravi ricadute sulla pianificazione urbanistica comunale. Tale disegno di legge sarà esaminato nella prossima settimana. Sono d'accordo con chi afferma che la stratificazione delle leggi sulla testa dei piani regolatori ha portato ad una situazione di grande confusione istituzionale e di gravi problemi dal punto di vista dell'attuazione pratica. Il sindaco finisce per essere soltanto il titolare teorico della competenza per la concessione, poiché sul piano regolatore intervengono via via i piani delle cave, quelli dei bacini ed altri di vario genere. Adesso, a questa situazione si aggiunge anche la legislazione stradale che di nuovo modifica la pianificazione urbanistica. Ripeto, il disegno di legge è stato firmato da quasi tutti i Gruppi; speriamo di ottenere dal Presidente del Senato la sede deliberante per esaminarlo in Commissione ed approvarlo al più presto.

Comunque, anche il Governo si sta muovendo in questa direzione e presenterà un apposito testo.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale dei resoconti stenografici

DOTTSSA **MARISA NUDDA**