

**Commissione Consiliare Permanente Igiene e Sanità, Previdenza e Sicurezza Sociale,
Politiche Sociali, Sport, Territorio, Ambiente e Agricoltura**

Martedì 7 aprile 2026, sera

Nella seduta serale prosegue l'esame dell'articolato del progetto di legge "Disposizioni sulla Pianificazione Territoriale Strategica – Norme per lo sviluppo e la valorizzazione del Territorio – Interventi straordinari con finalità sociali". Nel corso della serata sono esaminati gli articoli dal 2 al 6. Tutti respinti gli emendamenti delle opposizioni.

***L'articolo 2** disciplina i principi della pianificazione territoriale, ma le opposizioni ne chiedono l'abrogazione con un emendamento, ritenendolo troppo generico e poco applicabile. Matteo Casali (RF) sostiene che si tratti di norme "adattabili a qualsiasi legge" e denuncia l'uso di concetti vaghi come "interesse pubblico" e "qualità intrinseche", osservando che così "non si chiarisce, ma si complica il quadro", mentre Gaetano Troina (D-ML) evidenzia criticità tecniche e interpretative, soprattutto sull'idea di vincoli senza limiti temporali che rischiano di cristallizzare situazioni che dovrebbero evolvere. Emanuele Santi (Rete) sottolinea la mancanza di chiarezza e di una reale analisi del territorio, ricordando il dato delle abitazioni vuote e mettendo in dubbio la logica di nuove edificazioni anche in aree a rischio. Il Segretario di Stato Matteo Ciacci difende invece l'impostazione, spiegando che il senso della norma è stabilire che "non tutto può essere fatto ovunque" e che i vincoli derivano dalle caratteristiche fisiche del territorio, rivendicando anche il lavoro avviato sul monitoraggio con il sistema "Immobili Web".*

***L'articolo 3** definisce il patrimonio territoriale e le sue componenti, ma anche qui le opposizioni presentano un emendamento abrogativo, successivamente respinto, criticando l'eccesso di definizioni e l'uso di un linguaggio ritenuto poco chiaro e poco utile.*

***L'articolo 4** raccoglie le definizioni base della riforma urbanistica, ma le opposizioni ne contestano sia il metodo sia il contenuto. Emanuele Santi (Rete), Matteo Casali (RF) e Gaetano Troina (D-ML) insistono sul fatto che nel testo corretto dagli Studi Legislativi non ci siano solo modifiche formali, ma anche cambiamenti sostanziali che andrebbero presentati come veri emendamenti. Sul merito, Casali parla di un articolo pieno di definizioni vaghe e poco tecniche, e critica anche l'inserimento di concetti giudicati superflui. Troina solleva dubbi su centro storico, crediti edilizi, aree di decollo e atterraggio, riuso temporaneo e rigenerazione urbana, chiedendo criteri più chiari. Il Segretario di Stato Matteo Ciacci difende l'impostazione spiegando che l'obiettivo è costruire un lessico utile anche per i futuri piani tematici, ma Casali avverte che una legge non può essere lasciata a interpretazioni elastiche.*

***L'articolo 5** introduce il principio della partecipazione dei cittadini e delle associazioni alla definizione degli strumenti urbanistici, ma anche qui le opposizioni lo giudicano debole e troppo generico. Matteo Casali (RF) lo definisce un articolo "di facciata", sostenendo che non aggiunge nulla a quanto già previsto da altre norme e che il meccanismo di partecipazione risulta scritto in modo poco comprensibile. Gaetano Troina (D-ML) e Emanuele Santi (Rete) contestano soprattutto il comma sulle linee guida del Congresso di Stato, osservando che parlare genericamente di linee guida approvate dal Congresso è molto diverso dal prevedere un vero regolamento, più forte e più trasparente. Il Segretario di Stato Matteo Ciacci respinge le critiche e sostiene che l'articolo non sia*



solo simbolico, perché va letto insieme al successivo articolo 6 sul garante della comunicazione e della partecipazione.

L'articolo 6 istituisce il garante della comunicazione e della partecipazione, figura che dovrebbe assicurare informazione, pubblicità degli atti e contraddittorio nei procedimenti urbanistici, ma le opposizioni ne chiedono l'abrogazione giudicandolo un ruolo troppo vago e senza reali poteri. Il Segretario di Stato Matteo Ciacci difende la scelta, sostenendo che la partecipazione va resa concreta e che questa figura serve proprio a evitare che resti un principio astratto; secondo Ciacci le funzioni sono già "assolutamente precise" e il ruolo potrà essere strutturato meglio nella pratica amministrativa. Matteo Casali (RF) però chiude ribadendo che senza poteri veri e senza indipendenza dal dirigente e dall'ufficio che dovrebbe controllare, il garante rischia di restare soltanto una figura simbolica.

La Commissione tornerà a riunirsi domani alle 9.00.

Comma 2 - "Disposizioni sulla Pianificazione Territoriale Strategica – Norme per lo sviluppo e la valorizzazione del Territorio – Interventi straordinari con finalità sociali".

Art.2 - (La pianificazione territoriale e urbanistica: limiti, condizioni e vincoli): approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 10 contrari

Matteo Casali (RF): Si prosegue con articoli di carattere generale che, come dicevo prima della sospensione, potrebbero essere adattati grosso modo a qualsiasi legge sul tema, inclusa una legge di pianificazione regolatoria generale che, però, non è quella che stiamo discutendo oggi. Alcuni aspetti meritano attenzione. Al punto A, quando si parla di vincoli e di specifico interesse pubblico, io proporrei quasi di scriverlo direttamente nella sala dove si riunisce la CPT, come una sorta di motto da tenere sempre bene in vista: ogni intervento dovrebbe essere subordinato a uno specifico interesse pubblico. Perché basterebbe assistere a mezz'ora di CPT per rendersi conto che, in alcuni casi, l'interesse pubblico è l'ultimo degli elementi considerati, subordinato a tutta una serie di altri interessi. Questo è un primo elemento politico e culturale che va rimarcato. Poi c'è il tema, ricorrente in tutta questa legge, della tutela idrogeologica. Anche qui si continua a disseminare l'articolato di richiami alla cura del territorio, alla salvaguardia degli aspetti idrogeologici, ma da nessuna parte si chiarisce come, quando e con quali strumenti questi richiami debbano tradursi in vincoli reali all'edificabilità. È interessante, perché si è detto che il piano Boeri sarebbe stato affossato perché non forniva strumenti o soluzioni sufficienti, mentre qui si pretende di costruire un impianto normativo alternativo che, nei fatti, è ancora più vago. E, a mio avviso, emerge un limite strutturale di questa legge: l'uso di definizioni estremamente intangibili, come "degrado del suolo", "qualità", "vulnerabilità", termini che non appartengono a un lessico tecnico sufficientemente definito per una legge di pianificazione, se non vengono circoscritti con precisione. Altrimenti si aprono spazi enormi di discrezionalità per chi poi dovrà applicare queste norme. Infine, c'è un aspetto fondamentale che manca del tutto e che riguarda la conoscenza. Questa legge è piena di richiami a osservatori, strutture, partecipazione, ma gli aspetti conoscitivi veri sono del tutto disattesi. Eppure è proprio la conoscenza del territorio che dovrebbe guidare la pianificazione. Si continuano a produrre numeri, dati, statistiche, ma raramente vengono letti in modo critico e trasformati in politiche pubbliche. Sul territorio questo è ancora più evidente. Recentemente, in Commissione, abbiamo affrontato il tema degli edifici sorti in zona antepiano regolatore, derivanti dalla cosiddetta legge del 'contadino' Ci siamo chiesti: vogliamo contare davvero quanti sono? Vogliamo capire quanti edifici insistono in aree problematiche? Vogliamo sapere quanti casi reali abbiamo di edifici esposti a dissesto idrogeologico? Tutto questo



manca. E il rischio è che non conoscere diventi quasi una convenienza, perché non conoscere significa poter continuare a fare quello che si vuole.

Gaetano Troina (D-ML): Faccio mie le considerazioni del collega Casali, che condivido pienamente, e anch'io non posso non riscontrare problematiche interpretative nell'utilizzo di determinati termini che, proprio per la loro genericità, rischiano di lasciare troppo spazio a interpretazioni libere e discrezionali. Penso, ad esempio, al comma 1, lettera A, dove si parla di "specifico interesse pubblico" addirittura "insito nelle caratteristiche del territorio". Francamente, faccio fatica a comprendere cosa si intenda esattamente con un interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio. L'interesse pubblico, a mio avviso, è qualcosa che si determina in relazione a situazioni concrete, a scelte politiche, a bisogni collettivi, non una qualità astratta e incorporata nel territorio stesso. È una formulazione che, per come è scritta, lascia aperti molti interrogativi. Lo stesso vale per la lettera C, dove si parla di degrado del suolo e di vulnerabilità delle risorse naturali. Anche qui: che cosa si intende esattamente? Per risorse naturali si intende la flora, la fauna, l'acqua, il paesaggio, o qualcos'altro? È una definizione troppo ampia e troppo indeterminata per essere usata in un testo normativo che dovrebbe invece essere chiaro e applicabile. Ma la parte che più mi lascia perplesso è il comma 2, dove si afferma che i limiti, le condizioni e i vincoli "sono inerenti alle qualità intrinseche del bene e operano senza alcun limite temporale". Ecco, questa è una frase che, sinceramente, faccio fatica a comprendere anche sul piano strettamente linguistico. Se domani cambiano le condizioni tecniche, se emergono nuove tecnologie, nuovi strumenti di analisi o nuove modalità di intervento, davvero quei vincoli dovrebbero operare per sempre, senza possibilità di revisione? Se il senso è questo, mi sembra una formulazione molto problematica, perché cristallizza in modo indefinito situazioni che, per loro natura, dovrebbero invece essere oggetto di valutazione dinamica. Per questo ritengo che il testo, così come è scritto, presenti criticità rilevanti non solo sul piano politico, ma anche sul piano tecnico e interpretativo.

Emanuele Santi (Rete): Riprendendo l'analisi di questo articolato, credo anch'io che le osservazioni fatte dai colleghi siano assolutamente pertinenti. Anzi, da profano, devo dire che quando ho letto questo articolo il primo pensiero è stato che forse fossi io a non comprenderne il significato. Però se anche altre persone fanno fatica a cogliere il senso di alcune frasi, allora evidentemente il problema non è individuale, ma sta nel testo stesso. Ci sono passaggi che sembrano quasi costruiti più per dare un tono o una cornice che per definire davvero contenuti normativi chiari. Faccio un esempio: quando si parla delle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni che rendono incompatibile o limitano il processo di trasformazione, viene spontaneo chiedersi: trasformazione di che cosa? Anche qui il testo non aiuta, e il rischio è che si rimanga in un livello di vaghezza che complica invece di chiarire. Ma al di là del lessico, il punto vero è un altro: questo articolo parla di pianificazione territoriale e urbanistica, di limiti, condizioni e vincoli, ma a mio avviso un testo del genere avrebbe dovuto poggiare su un'analisi molto più dettagliata della situazione reale del territorio. In questi giorni ho guardato alcuni dati, ad esempio quelli del catasto, e mi colpisce un numero: risultano 17.480 abitazioni censite a fronte di 15.008 famiglie presenti sul territorio. Questo significa che ci sono 2.472 abitazioni che risultano non occupate. Ora, il tema è: queste abitazioni sono davvero vuote? Sono affittate in nero? Sono occupate da soggetti non censiti? Sono inagibili? Sono disponibili? Perché prima di fare tutta una serie di ragionamenti su nuova edificazione, nuove possibilità di trasformazione, ampliamenti o deroghe, bisognerebbe partire da qui. Questo è un dato enorme, che meriterebbe un approfondimento serio. E allora la domanda politica è molto semplice: alla luce di questi dati, ha davvero senso continuare a prevedere possibilità edificatorie anche in aree a dissesto idrogeologico? A mio avviso no. Perché il problema vero non è solo costruire di più, ma capire cosa abbiamo già oggi e come lo utilizziamo. Lo stesso vale per il tema della zonizzazione, della separazione tra aree residenziali, produttive e industriali. Io mi aspettavo che questa legge affrontasse almeno in parte anche questo nodo. Voi dite che lo farete attraverso i piani tematici, ma io ho qualche dubbio. Perché un piano regolatore generale, soprattutto in un territorio piccolo come il nostro, deve



avere una visione d'insieme. Se iniziamo a spezzettare tutto in pezzi, perdiamo la lettura complessiva del territorio. E senza quella visione complessiva, si rischia di continuare a produrre soluzioni parziali, magari utili a qualche esigenza contingente, ma incapaci di rispondere davvero ai bisogni del Paese. Per questo rimango molto perplesso sull'impostazione dell'articolo 2.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Con l'articolo 2 andiamo a definire che cosa si intende per pianificazione territoriale, individuandone anche limiti, condizioni e vincoli. Comprendo le perplessità stilistiche che sono state sollevate da alcuni commissari, ma a mio avviso il testo ha una sua logica sia sul piano generale sia sul piano pratico. Alcune espressioni possono apparire complesse o tecniche, ma non per questo sono prive di significato. Prendo ad esempio il riferimento alle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni che rendono incompatibile o limitano il processo di trasformazione: il senso è semplicemente che il nostro territorio presenta caratteristiche fisiche che, in alcuni casi, devono imporre dei limiti alle trasformazioni urbanistiche o edilizie. In altre parole, non tutto può essere fatto ovunque, e alcuni beni o alcune aree devono mantenere determinati vincoli proprio in ragione della loro natura. Del resto, nelle norme transitorie abbiamo chiarito che, fino a quando non saranno definite le pianificazioni tematiche, continueranno a mantenere piena efficacia tutte le disposizioni già esistenti in materia di salvaguardia dei beni più rilevanti e delle aree soggette a tutela, comprese quelle relative al paesaggio. Quindi non c'è alcun vuoto di tutela, ma semmai un sistema che si sta strutturando in modo progressivo. Per quanto riguarda poi il tema del monitoraggio e della conoscenza del patrimonio edilizio, ringrazio il commissario Santi per averlo richiamato, perché è un punto importante. Proprio per questo siamo passati dalle valutazioni astratte a un lavoro molto concreto: non solo abbiamo effettuato una doppia rilevazione statistica e catastale, ma proprio oggi è partito anche il nuovo sistema "Immobili Web", che consentirà a ogni cittadino sammarinese di contribuire in modo più diretto all'aggiornamento delle informazioni sul patrimonio immobiliare. Questo strumento sarà supportato anche da una collaborazione con ordini professionali, sindacati e soggetti che normalmente assistono cittadini e persone giuridiche, ad esempio nella compilazione delle dichiarazioni o in altri adempimenti amministrativi. I dati richiamati in Commissione sono corretti e derivano proprio da un lavoro che la Segreteria al Territorio ha voluto avviare sin dal suo insediamento. In un anno e mezzo abbiamo fatto un lavoro che in precedenza non era stato fatto con questa intensità, e adesso puntiamo a rafforzarlo ulteriormente proprio grazie a questo nuovo strumento. È un percorso in divenire, che richiede tempo, ma sul quale ci stiamo impegnando seriamente.

Matteo Casali (RF): Devo dire che, se come ha affermato il Segretario questa rappresenta la definizione di pianificazione territoriale, allora potremmo davvero alzarci e andare tutti a casa, con tutto il rispetto per una materia così importante. Perché qui siamo di fronte a formulazioni che non chiariscono, ma complicano ulteriormente il quadro. Quando si parla delle caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni che rendono incompatibile o limitano il processo di trasformazione, si finisce per riproporre, in modo poco chiaro, strumenti che già esistono e che, peraltro, non affrontano direttamente il nodo centrale, cioè la possibilità o meno di rendere edificabile o inedificabile una determinata area. Non si aggiunge nulla, se non una sovrastruttura lessicale che non aiuta a comprendere dove si voglia andare. Ringrazio anche il commissario Troina, perché aveva già evidenziato un passaggio che avevo annotato anch'io e che ritengo particolarmente problematico, cioè quello finale, dove si afferma che i limiti, le condizioni e i vincoli sono inerenti alle qualità intrinseche del bene. Ecco, questo è un punto che merita di essere chiarito: i beni non hanno un valore intrinseco in senso assoluto. Il valore viene attribuito dalle persone, dalle comunità, dal contesto storico e sociale. Parlare di qualità intrinseche in questo modo rischia di essere fuorviante. E ancora più incomprensibile è la parte in cui si dice che questi limiti operano senza alcun limite temporale. Che cosa significa? Che congeliamo per sempre determinate valutazioni, indipendentemente da come evolveranno le condizioni tecniche, sociali o economiche? Abbiamo già un piano regolatore che ha decenni di vita e che continuiamo a trascinarci dietro, e adesso introduciamo anche il principio



dell'assenza di limiti temporali. Ma la realtà cambia, le esigenze cambiano, le tecnologie cambiano. Lo stesso Segretario ha richiamato più volte il fatto che il mercato evolve e che le condizioni possono mutare. E allora perché fissare principi che sembrano negare questa possibilità? Anche valori che oggi consideriamo intangibili, come ad esempio il verde, potrebbero domani essere valutati diversamente, per ragioni anche indipendenti dalla volontà umana. Per questo ritengo che dichiarazioni di principio di questo tipo, che non hanno un reale contenuto applicativo, dovrebbero essere evitate.

Art.3 (Patrimonio territoriale): approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 10 contrari

Matteo Casali (RF): Si tratta di una serie di disposizioni che introducono molte definizioni, alcune delle quali, peraltro, non si ritrovano nemmeno nel prosieguo del testo, oppure ricompaiono utilizzate con significati diversi. E allora viene spontaneo chiedersi perché sia necessario introdurre un simile numero di definizioni se poi non sono funzionali allo sviluppo successivo della legge. Ho l'impressione che questa profusione lessicale serva soprattutto a confondere le acque, a dare una veste tecnica e solenne a un testo che invece, nella sostanza, resta molto fragile. Siccome si vuole fare una legge sulla pianificazione territoriale, allora si ritiene che un certo lessico, certi richiami e certe parole debbano comunque comparire, anche se poi non hanno una reale utilità normativa. A proposito di lessico, faccio un esempio molto semplice: si parla di patrimonio territoriale "intriso di valori economici e sociali". Francamente, mi chiedo se una legge tecnica sulla pianificazione territoriale possa davvero permettersi un'espressione del genere. Credo che ciascuno dovrebbe rimanere nel proprio ambito: una legge tecnica dovrebbe essere precisa, chiara, asciutta, non indulgere in formule che sembrano più evocative che operative. Poi, naturalmente, la struttura idrogeomorfologica è sempre in prima fila, come un mantra che ritorna in continuazione. Ma perché bisogna ripeterlo sempre? Forse perché poi, nei fatti, non si farà nulla da quel punto di vista. È stato uno dei grandi cavalli di battaglia di qualcuno quando era all'opposizione, e adesso forse si pensa che ripetendolo molte volte nel testo si possa far credere che qualcosa accadrà davvero. Ma così non è. Anche la definizione di struttura insediativa è problematica. Di per sé, anche il patrimonio edilizio esistente è una struttura insediativa, e invece qui sembra che la struttura insediativa venga collegata soltanto ai sistemi produttivi e, vagamente, alle infrastrutture. Ma le infrastrutture non sono necessariamente funzione della produzione. Lo stesso vale per la cosiddetta struttura agroforestale. Mi piacerebbe capire cosa si intende esattamente per edilizia rurale, perché un edificio di civile abitazione situato in campagna, senza alcun legame con una funzione agricola produttiva, è comunque edilizia rurale. Quindi questa distinzione, già di per sé inutile rispetto allo sviluppo successivo della legge, è anche concettualmente pasticciata: si parla di edilizia rurale per una caratteristica tipologica o per una funzione produttiva? Perché sono due cose diverse. E infine, anche la definizione di patrimonio pubblico andrebbe precisata, perché se si dice che è costituito da edifici, infrastrutture e dotazioni territoriali esistenti, allora bisognerebbe specificare "edifici pubblici", altrimenti si rischia di ricomprendere genericamente qualsiasi edificio. E temo che il prossimo articolo sarà un altro fiume in piena di definizioni poco utili e piuttosto disordinate dal punto di vista lessicale.

Gaetano Troina (D-ML): In realtà su questo articolo ho ben poco da aggiungere rispetto a quanto già rilevato dal collega Casali, se non alcune puntualizzazioni che credo meritino comunque attenzione. In particolare, mi soffermo sulla lettera C, dove si parla di patrimonio pubblico, definito come costituito da edifici, infrastrutture e dotazioni territoriali esistenti. Anche qui credo sarebbe opportuno specificare che si tratta di edifici pubblici, perché altrimenti la formulazione è oggettivamente ambigua. Inoltre, viene spontaneo chiedersi: perché "esistenti"? Se in futuro si realizzano nuove infrastrutture, nuove dotazioni territoriali o si acquisiscono nuovi beni pubblici, questi non rientrano nella definizione? Mi sembra una formulazione che, così com'è, rischia di essere incompleta o comunque poco chiara. Vorrei però soffermarmi soprattutto su un aspetto di metodo, e lo faccio senza



alcuno spirito polemico, ma in modo assolutamente costruttivo. Quando si scrive un testo di legge, bisogna sempre tenere presente che la legge è fatta per durare il più possibile nel tempo. E se noi oggi approviamo un testo con termini confusi, espressioni poco definite o concetti che si prestano a interpretazioni contrastanti, finiamo per creare più problemi che soluzioni. Tutte le osservazioni che stiamo facendo in Commissione non devono essere lette come tentativi di allungare inutilmente i lavori o come polemiche di circostanza. Sono dubbi veri, che domani potrebbero sorgere anche a chi quella legge dovrà utilizzarla sul piano tecnico e amministrativo. Perché il punto è proprio questo: i tecnici che si troveranno ad applicare questa legge, tra qualche mese o qualche anno, non avranno a disposizione le intenzioni politiche che oggi vengono richiamate in aula. Avranno davanti un testo scritto. E se quel testo non è chiaro, o si presta a interpretazioni arbitrarie, allora si aprono spazi di incertezza che rischiano di produrre danni. La relazione illustrativa non chiarisce questi aspetti, e difficilmente chi dovrà applicare la norma andrà a recuperare i verbali di questa Commissione per ricostruire il senso delle parole usate. Per questo vi invitiamo, davvero nel vostro stesso interesse, a prendere sul serio le osservazioni che stiamo facendo. Perché non si tratta di formalismi, ma di qualità normativa.

Miriam Farinelli (RF): Intervengo molto brevemente solo per sottolineare un aspetto che credo sia importante. È chiaro che, in questa fase, l'analisi dell'articolo può sembrare una sorta di controllo parola per parola, quasi un'esegesi del testo. Ma il punto è che, in una legge, la forma non è mai solo forma. Molto spesso la forma è già sostanza. E quindi l'uso corretto dei termini, l'appropriatezza del lessico e la chiarezza delle definizioni non sono dettagli marginali, ma elementi essenziali. Non stiamo facendo la punta ai chiodi, non stiamo cercando cavilli per il gusto di trovarli. Stiamo semplicemente cercando di rendere gli articoli più chiari, più solidi e più interpretabili.

Guerrino Zanotti (Libera): Intervengo solo per una considerazione molto semplice. Io capisco davvero il lavoro che fa l'opposizione, e lo dico senza retropensieri: è un lavoro importante, necessario, e ci sono passato anch'io. Però a volte, quando si imbecca tutti insieme un certo sentiero interpretativo, si rischia anche di prendere delle cantonate collettive. Lo dico con molta serenità. Io per primo mi considero ignorante in molte materie, e lo dico apertamente, ma proprio per questo a volte ci si può aiutare anche con strumenti esterni. Per esempio, basta interrogare un sistema di intelligenza artificiale per verificare se certe espressioni siano davvero così anomale come vengono descritte. Prendo l'esempio dell'espressione "patrimonio territoriale intriso di valori economici e sociali". In realtà è una formula che compare in molti testi normativi legati alla pianificazione territoriale. Non è un'invenzione estemporanea o una stranezza lessicale. Anzi, rientra in uno stile che viene spesso utilizzato proprio nei passaggi in cui si fissano i principi generali della materia. Posso citare, ad esempio, la legge regionale toscana del 2014, che non è nemmeno lontana nel tempo, oppure il Codice dei beni culturali del 2004, dove si ritrovano formulazioni analoghe. Questo perché, quando si enunciano principi, talvolta si utilizza un linguaggio un po' più alto o più solenne. Possiamo discutere se piaccia o meno, ma non possiamo dire che sia del tutto fuori contesto.

Emanuele Santi (Rete): Battute a parte, il punto non è fare ironia su una parola, ma capire se il lessico utilizzato sia davvero utile a una legge di questo tipo. Un po' di stile e anche un po' di poesia possono starci, ma una legge dovrebbe anche essere pragmatica. E il problema è che, in molti punti, questa pragmatica manca. Al di là dello stile, ci sono poi questioni di merito che non mi convincono. Ad esempio, nella struttura agroforestale si mettono insieme boschi, pascoli, campi, sistemazioni e anche i manufatti dell'edilizia rurale. E mi chiedo se non sarebbe stato più sensato distinguere i manufatti rurali in una categoria a parte, anziché ricomprenderli indistintamente dentro un insieme che sembra riguardare prevalentemente il suolo e le sue sistemazioni. Io non ho la pretesa di avere la soluzione tecnica, ma mi pare che anche da questo punto di vista il testo presenti qualche forzatura. Poi è chiaro che voi dite che questi primi articoli sono tutti di principio, di concetto, e che le questioni più concrete verranno dopo. Benissimo. Però proprio perché siamo ancora nella parte introduttiva,



sarebbe stato forse il momento giusto per dare un po' più di sostanza a questo progetto di legge. Noi abbiamo cercato di farlo con gli emendamenti e vedremo, andando avanti, se sarà possibile aprire un confronto più concreto sui nodi politici veri che emergono dal testo. Perché, al di là del lessico, i problemi veri restano.

Aida Maria Adele Selva (PDCS): Solo per fare una precisazione tecnica riguardo al punto E, quello relativo alla struttura agroforestale. Quando si parla di “relative sistemazioni”, il riferimento è ai campi e alle opere che normalmente vengono eseguite per la loro sistemazione, come ad esempio fossi, baulature e altri interventi connessi alla giacitura e alla gestione agronomica del terreno. Quindi l’espressione “sistemazioni” ha un significato tecnico specifico. Per quanto riguarda invece i manufatti dell’edilizia rurale, il fatto che siano collocati in questa definizione piuttosto che in quella del patrimonio edilizio esistente, a mio avviso, non cambia sostanzialmente il senso dell’articolo. Si tratta più che altro di una collocazione tecnica all’interno del sistema definitorio.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Quando si parla di patrimonio edilizio esistente, si fa riferimento a una categoria che ha già una sua disciplina sia nel lessico tecnico sia nel vecchio piano regolatore, dove è espressamente richiamata. Allo stesso tempo, però, si parla anche di strutture insediative, che comprendono pure nuovi insediamenti. Quindi il punto D e il punto F vanno letti insieme, perché coprono sia l’esistente sia ciò che può svilupparsi in futuro. Per il resto, credo che molte delle questioni sollevate siano prevalentemente stilistiche, e su alcune di queste osservazioni mi pare che abbiano già risposto anche altri colleghi. La discussione è senz’altro interessante, ma non credo che ci sia molto altro da aggiungere sul merito dell’articolo.

Matteo Casali (RF): Io continuo però a non capire una questione molto semplice: i manufatti dell’edilizia rurale comprendono anche gli edifici ad uso residenziale oppure devono necessariamente essere collegati a una funzione produttiva? Perché il nodo resta tutto lì. E lo ribadisco anche per quanto riguarda il patrimonio pubblico: sarebbe opportuno specificare che è costituito da edifici pubblici, perché altrimenti la formulazione resta troppo generica e ambigua. Se si parla genericamente di edifici, infrastrutture e dotazioni territoriali esistenti, il rischio è quello di una definizione troppo larga e poco controllabile. Quanto poi alla questione del patrimonio territoriale “intriso di valori economici e sociali”, se davvero queste sono formule che usano anche altri testi, allora ci divertiremo insieme agli altri a ripetere espressioni incomprensibili e un po’ scioche.

Art.4 (Definizioni): approvato con 9 voti favorevoli e 4 contrari

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 9 contrari

Emanuele Santi (Rete): Intervengo su un aspetto procedurale relativo al testo che ci è stato distribuito, anche per capire se gli altri colleghi Segretari e commissari abbiano avuto la mia stessa impressione. È vero che, per quanto abbiamo visto fino ad ora, molte delle modifiche introdotte sembrano effettivamente di forma: cambi di lettere, punteggiatura, piccoli aggiustamenti redazionali. Però mi permetto di osservare che ci sono invece alcuni articoli nei quali, almeno a una prima lettura, non mi pare si sia in presenza di sole correzioni formali. Faccio qualche esempio concreto: all’articolo 5, laddove si dice che il Congresso di Stato approva linee guida, nel testo corretto si introduce invece il riferimento all’adozione di un regolamento al fine di stabilire linee guida, e questo, a mio avviso, cambia la questione. Per questo, laddove ci siano modifiche che incidono effettivamente sul testo e non solo sulla sua veste formale, io credo che sarebbe più corretto procedere con emendamenti specifici, anche per una questione di maggiore chiarezza tecnica e di corretta fruizione del testo normativo. Non lo dico per fare polemica o per complicare i lavori, ma semplicemente perché mi sembra una garanzia di maggiore ordine e trasparenza. Se si tratta di modifiche sostanziali, forse è meglio formalizzarle con appositi emendamenti. Mi pare che fino alla discussione dell’articolo sia una



facoltà che si può ancora esercitare e, in quel caso, si votano correttamente come emendamenti. Non sto dicendo che il metodo seguito sia sbagliato in assoluto, né che ci sia stata una volontà impropria, ma se la modifica tocca il contenuto e non soltanto la forma, allora credo sia più corretto procedere in quel modo.

Presidente della Commissione Denise Bronzetti: Preciso di avere avuto conferma che tutte le modifiche in questione sono state apportate dalla Sezione Studi Legislativi, la quale, per propria natura e competenza, non interviene su modifiche di carattere sostanziale o politico del contenuto normativo, ma opera sul piano della coerenza tecnica e redazionale del testo che approda in Commissione per l'iter consiliare. Per questo motivo mi sento piuttosto tranquillo sul fatto che non vi sia stata alcuna alterazione del senso delle disposizioni. Tuttavia, qualora il Segretario di Stato ritenesse opportuno accogliere le osservazioni sollevate e formalizzare alcune di queste modifiche con emendamenti, nulla impedirebbe di procedere in tal senso, laddove vi fosse condivisione e accordo sulla questione. In sostanza, resta aperta la possibilità di valutare caso per caso se qualche intervento debba essere trattato con una forma più esplicita, purché questo avvenga con chiarezza e in modo condiviso.

Matteo Casali (RF): È chiaro che ci sono aspetti che non hanno alcun tipo di rilevanza sostanziale e che possono tranquillamente rientrare nella rubrica che abbiamo appena richiamato. Se, ad esempio, si sostituisce “piano regolatore generale” con l'acronimo “PRG”, è evidente che nessuno ha alcun problema su questo. Però ci sono altri casi che, a mio modo di vedere, non possono essere considerati meri aggiustamenti tecnici. Prendo ad esempio l'articolo 10, sul tema della pericolosità idrogeologica e sismica, dove si va a incidere sul luogo normativo in cui viene identificata la dinamica idrica e idrogeologica in essere, richiamando il piano di tutela, salvaguardia e valutazione del territorio. Oppure l'articolo 17, dove si interviene sul piano di tutela, salvaguardia e valorizzazione del territorio mediante norme tecniche ed elaborati grafici. Ecco, queste non sono semplici correzioni formali: queste, a tutti gli effetti, sono modifiche di contenuto e quindi, a mio avviso, veri e propri emendamenti modificativi. Lo stesso vale per altri passaggi in cui si aggiungono frasi come quella relativa all'assetto planivolumetrico complessivo dell'area di intervento, integrata da un'indagine conoscitiva sullo stato di consistenza degli spazi urbani e dell'edificato ricompresi nel perimetro. Anche qui siamo chiaramente di fronte a un'aggiunta sostanziale, non a una correzione tecnica. Per questo credo che si dovrebbe fare una cernita tra le modifiche meramente tecniche e quelle che invece incidono sul contenuto normativo, trattando queste ultime come emendamenti veri e propri. Mi sembra abbastanza evidente.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Io sono d'accordo con i commissari e ritengo che, come linea di indirizzo, si possa andare testo per testo e valutare se, dove c'è una modifica di sostanza, sia il caso di formalizzarla come emendamento oppure no. Altrimenti, laddove si tratti di puro tecnicismo, credo che il tecnicismo vada semplicemente sistemato come tale. Dove invece c'è sostanza, e magari anche un accordo politico o tecnico sul punto, allora possiamo valutare come procedere. In altre parole, se cambia un numero, cambia una parola o si tratta di un intervento meramente redazionale suggerito dagli Studi Legislativi, allora può essere recepito come correzione tecnica. Se invece, come diceva il collega prima, ci troviamo di fronte a un caso come l'articolo 10 o ad altri articoli del testo in cui la modifica altera realmente il contenuto, allora forse è meglio dire chiaramente che quello diventa un emendamento, lo si deposita formalmente e lo si tratta per quello che è. A mio avviso sarebbe più ordinato e anche più corretto sul piano procedurale. Io, comunque, sarei per adottare sempre la formulazione corretta, non quella che rischia di lasciare dubbi. Poi, quanto alla procedura, si può valutare di volta in volta quale sia il metodo migliore, purché si tenga conto del regolamento e si mantenga un criterio condiviso.



Presidente della Commissione Denise Bronzetti: Seguendo il regolamento, gli emendamenti devono essere depositati prima della discussione dell'articolo a cui si riferiscono. Per cui, o fate questo lavoro prima, oppure ci deve essere un accordo generale di tutta la Commissione se si vuole decidere già al momento della lettura dell'articolo se fare o non fare l'emendamento. Ma questo richiede una condivisione complessiva del metodo. Altrimenti, si procede secondo il regolamento, e quindi l'emendamento deve essere formalmente presentato prima dell'esame dell'articolo. Questo è il quadro procedurale.

Gaetano Troina (D-ML): Molto velocemente, anche per essere pratici: visto che esiste già il documento Word lavorato con tutte le modifiche, si potrebbero eventualmente isolare gli articoli che presentano modifiche non meramente tecniche e depositarli tutti subito, così poi si discutono quelli che realmente incidono sul testo. Altrimenti rischiamo di doverci fermare su ogni singola variazione tecnica e di perdere moltissimo tempo. Se invece viene depositato il nuovo testo già adesso, almeno dal punto in cui siamo arrivati in avanti, possiamo trattare tutto in maniera più ordinata. Fino all'articolo 3 il lavoro è stato ormai fatto. Da questo momento in poi, il Segretario potrebbe depositare il testo aggiornato con tutte le modifiche, e a quel punto verrebbero recepite tutte formalmente, distinguendo poi tra quelle meramente formali e quelle sostanziali. Così si evitano incertezze e si lavora in modo più chiaro.

Presidente della Commissione Denise Bronzetti: Il dibattito, comunque, resta unico. Ognuno è libero di dire quello che vuole nel dibattito, questo va chiarito. Il dibattito è unico, anche perché già prima, pur in presenza di emendamenti abrogativi, la discussione era stata svolta in forma unitaria. A questo punto, quindi, se il Segretario vuole depositare il nuovo testo, può farlo. Se nel frattempo avete bisogno di qualche minuto per sistemare gli aspetti tecnici, possiamo concederlo.

Matteo Casali (RF): Le dico la verità: torno sul discorso del testo modificato, leggermente modificato, perché io sono un po' a disagio rispetto a questa situazione. Anche il fatto di dover essere noi a dire quali sono gli emendamenti da presentare è una situazione piuttosto atipica. Cioè, siamo noi che dobbiamo fare da arbitri di ciò che deve essere considerato emendamento e di ciò che invece va ritenuto modifica non sostanziale? Noi commissari, magari di opposizione, dovremmo essere messi in questa condizione? Io lo dico sinceramente: non faremo certo le barricate su questa cosa, ma l'abbiamo già detto altre volte che quando il testo esce dalla scrivania del Segretario non è più il testo della Segreteria del Segretario. Se c'era bisogno di prendersi un paio di giorni per fare questo lavoro, forse sarebbe stato meglio prenderseli, anziché arrivare qui e discutere su cosa è rosso e cosa è blu. Lo dico con franchezza: questa situazione mi mette un po' a disagio e non mi sembra gestita nel modo più corretto. Chiuso questo aspetto di metodo, vengo alla sostanza dell'articolo. Anche qui siamo davanti a una lunga serie di definizioni, alcune delle quali, come dicevo anche per l'articolo precedente, non sembrano nemmeno utili rispetto al seguito del testo. Si tratta di definizioni che restano molto sulla carta. Si parla, ad esempio, di insediamento storico a carattere sparso, quindi edifici o nuclei storici. Ecco, questa definizione la potremmo anche togliere, per quella che è oggi la considerazione della politica e della Commissione per le politiche territoriali rispetto all'attuale, ma anche al recente passato. E non faccio un'accusa personale al Segretario Ciacci. I nuclei storici, di fatto, sono spariti, quindi mi fa quasi tenerezza vedere queste definizioni dentro questo articolato. Quando poi si parla di perimetro urbanizzato, è interessante notare che dentro il perimetro urbanizzato vengono ricomprese anche le aree non urbanizzate, cioè le aree di espansione sulle quali sono realizzabili nuovi interventi edilizi. Quindi il perimetro urbanizzato contiene anche il perimetro non urbanizzato. E qui iniziano a comparire tutte quelle espressioni che già richiamavo prima: condizioni di degrado, qualità di un sito, e così via. Sono definizioni che non hanno un carattere tecnico né oggettivo. Cos'è il degrado di un sito? Cos'è la qualità di un sito? Quando una norma introduce definizioni così vaghe, si apre inevitabilmente uno spazio interpretativo molto ampio e, secondo me, questo è proprio ciò che andrebbe rigorosamente evitato in una legge di questo tipo. Anche la parte sul



dimensionamento residenziale è interessante, perché si dice che esso viene determinato sulla base del fabbisogno abitativo, delle condizioni ambientali, territoriali e sociali, delle dinamiche demografiche recenti, della disponibilità di edifici esistenti e così via. Ma noi che strumenti abbiamo oggi per misurare seriamente tutto questo? E allora torno al punto di prima: abbiamo bisogno di una fase conoscitiva seria, altrimenti tutte queste belle definizioni restano lettera morta. Segnalo anche che la definizione di riuso, oggi alla lettera P, non mi sembra perfettamente allineata con la definizione di intervento di riuso contenuta nel comma 2, lettera E. Mi pare che le due nozioni non coincidano perfettamente e vi suggerirei di verificare. Poi troviamo altre definizioni, come quella di edificio incongruo. Ecco, anche qui torno al problema del lessico: in una legge tecnica bisognerebbe evitare l'uso di termini di questo tipo, perché poi bisognerà pur stabilire chi decide cosa è incongruo e cosa non lo è, cosa è degradato e cosa non lo è. Infine, una nota sulle opere di desigillazione. I sistemi drenanti, probabilmente, non garantiscono la permeabilità del suolo, perché drenare significa portare via l'acqua rispetto a una superficie che invece dovrebbe rimanere permeabile. Quindi, a mio avviso, drenare non significa tecnicamente desigillare e qui c'è proprio un problema tecnico. Quanto alle definizioni di cohousing, comunità abitative, studentato, mi paiono del tutto superflue e funzionali soltanto alla volontà di permeare la legge di un certo afflato sociale che, in realtà, non ha.

Gaetano Troina (D-ML): Anch'io vorrei fare alcune domande riguardo ad alcune terminologie utilizzate, sempre a beneficio, spero, di chi presenta il progetto, perché possano eventualmente essere sistemate. All'articolo 4, comma 1, lettera C, si dà una nuova definizione di centro storico. Ora, ci sono già diversi provvedimenti normativi nell'ordinamento che danno una definizione del centro storico. Ne andiamo ad aggiungere un'altra, con il rischio concreto di creare ulteriore confusione da parte di chi applica le norme. Chiedo quindi se non sia possibile fare semplicemente riferimento alla definizione di centro storico già esistente, che sicuramente si trova nella legge del 2017, ma anche in altri testi precedenti. Sempre al comma 1, alla lettera M, si parla poi di crediti edilizi e, successivamente, di area di decollo e area di atterraggio. Vorrei capire il senso di queste definizioni, perché non mi pare che successivamente la legge approfondisca davvero questo tema. Come vengono calcolati questi crediti edilizi? E soprattutto, chi decide qual è l'area di atterraggio rispetto a un'area di decollo? Cioè, come viene gestito il meccanismo per cui si estraggono diritti edificatori da un terreno di partenza e si decide di individuarne un altro? Chi lo decide, con quale criterio, e a chi viene attribuita questa facoltà? Per come è scritto oggi, mi sembra un meccanismo estremamente discrezionale, in particolare da parte della politica. Vorrei poi chiedere un chiarimento sulla lettera P, dove si parla di rigenerazione urbana e di rigenerazione urbana sociale. Si dice che una delle finalità è l'aumento della sicurezza. Ecco, qui vorrei capire che cosa si intende: stiamo parlando di pianificazione territoriale oppure di altro? In che senso la rigenerazione urbana dovrebbe comportare un aumento della sicurezza? E ancora, si richiama la promozione della partecipazione dei cittadini: partecipazione a cosa, esattamente? Alla rigenerazione urbana? E in che forma? Poi, sul piano economico, si dice che si vogliono facilitare nuove opportunità di lavoro: ma in che senso? Stiamo creando una sorta di agenzia di collocamento? Anche qui, la formulazione non è chiara. Alla lettera R, sul riuso temporaneo, si parla della temporanea modifica di destinazione d'uso di spazi inutilizzati, finalizzata ad attivare in tempi brevi soluzioni utili e a fornire risposte concrete alle esigenze della comunità locale. Bene. Ma quando l'esigenza temporanea finisce, cosa succede? Una volta modificata la destinazione d'uso e attivata la soluzione, cosa accade dopo? Si torna indietro? Si consolida? Si costruisce qualcos'altro? Non si capisce. Ecco perché facciamo queste osservazioni: perché ci sono ragioni serie per dire che forse questo testo non è scritto benissimo. Ancora, alla lettera U, si definiscono le strutture sanitarie a livello territoriale, tra parentesi ospedale di Stato, centri sanitari, opere e attrezzature territoriali di interesse collettivo. Poi alla lettera V si parla di impianti sportivi e ricreativi a livello locale. E qui chiedo: gestiti da chi? Di proprietà dello Stato, pubblica, privata? Non si sa. Alla lettera Z si parla di dotazioni ecologiche ambientali, tra cui sistemazioni idrauliche sostenibili. Ma che cosa significa sostenibili? Chi lo valuta?



Emanuele Santi (Rete): Non starò a ripetere le osservazioni dei colleghi, perché credo che tutto ciò che è stato rilevato sul testo sia assolutamente pertinente. Però mi dispiace un po' che questo finisca per apparire come un discorso fra sordi, perché il testo effettivamente non è chiaro. Io però vorrei tornare soprattutto sulla questione del metodo di lavoro di questa Commissione. In questo momento siamo all'articolo 4 e abbiamo davanti un testo in cui la maggioranza delle modifiche può sicuramente essere considerata tecnica, e quelle possiamo anche darle per assorbite. Però ci sono, e li abbiamo individuati tutti, almeno cinque o sei interventi che non sono semplicemente tecnici, ma che a nostro avviso cambiano anche un po' la sostanza del testo. E allora io non vedo il motivo per cui non si debbano depositare adesso cinque, sei o sette emendamenti modificativi una volta per tutte, nella piena facoltà del Segretario, del Governo o della maggioranza, per poi andare avanti in maniera più ordinata. Non cambierebbe nulla sul piano politico, perché sono articoli che comunque andrebbero votati. Ma anziché farlo volta per volta, lo si potrebbe fare subito. Lo dico come consiglio operativo. Altrimenti che cosa succede? Ci fermiamo ogni volta? Chi decide, di volta in volta, se all'articolo 5 vada fatto o meno l'emendamento? A nostro avviso, ad esempio, già il comma 2 con quella dicitura cambia un po' il senso del testo. Lo volete fare? Lo dovremmo decidere noi? No. Dovete deciderlo voi se portarlo o no, ma almeno con chiarezza. Perché quello non è un emendamento tecnico, non è lana caprina: è una modifica che incide sul significato. E ce ne sono altre anche più rilevanti. Per questo continuo a pensare che la soluzione più lineare sarebbe fare un testo con quei quattro, cinque o dieci emendamenti di sostanza, presentarli e votarli. Tanto la discussione sugli articoli comunque si deve fare, perché abbiamo emendamenti praticamente su tutto. La discussione resta unica, come già previsto, quindi non si moltiplicherebbero i tempi. Però si lavorerebbe meglio. E mi permetto anche di dire che, se il passaggio agli Studi Legislativi fosse stato fatto prima del deposito in prima lettura, forse oggi non ci troveremmo con un testo pieno di segni rossi e correzioni da inseguire. Lo dico senza voler attribuire colpe a nessuno, ma è un dato di fatto. Noi oggi siamo venuti qui con uno spirito costruttivo. Però, a mio avviso, ci sono alcuni aspetti che andrebbero presi seriamente in considerazione, perché così, francamente, il testo non gira molto.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Si tratta di definizioni, quindi tutte le considerazioni che sono state fatte sono legittime e giuste, ma vanno inserite in un contesto più ampio. Ritengo corretta, ad esempio, la valutazione che faceva il consigliere Troina quando si chiedeva come mai siano state inserite definizioni come quella di area di decollo e area di atterraggio. È vero che in alcuni passaggi successivi il tema verrà richiamato, ma è altrettanto vero che qui noi abbiamo l'ambizione, tra virgolette, di costruire una legge sulla pianificazione strategica territoriale che introduca tutta una serie di definizioni nuove, utili non soltanto nell'ambito di questa legge, ma anche nella futura applicazione dei vari piani tematici. Quindi l'idea è quella di dotarci di un bagaglio lessicale e concettuale che possa essere utilizzato nella nuova pianificazione strategica territoriale, e che possa trovare impiego, ad esempio, quando si parlerà di compensazione urbanistica, di residenzialità, di aree agricole o di altri strumenti pianificatori che oggi magari non sono ancora pienamente sviluppati nel testo, ma che potranno esserlo nei piani tematici. In questa prospettiva, le definizioni che oggi sembrano eccedenti o non immediatamente operative potrebbero invece rivelarsi utili. Per il resto, non vedo un problema di confusione nel testo. Anzi, al contrario, ritengo che ci sia stata una importante operazione di chiarezza e trasparenza. Avete fatto bene a chiedere di poter vedere il testo già revisionato dagli Studi Legislativi, e concordo sul fatto che, dove si tratta di modifiche puramente tecniche, si possa recepire il testo corretto senza dover ricorrere a un emendamento formale. Dove invece ci siano modifiche di carattere sostanziale, ritengo sia opportuno che rimanga il testo così come depositato in prima lettura.

Matteo Casali (RF): Quando si parla di qualità di un sito, quando si parla di edificio incongruo, stiamo parlando di espressioni che poi diventano legge. E allora, quando qualcuno domani chiederà "ma cos'è un edificio incongruo?", chi è che gli risponderà? Glielo spiegherà il Segretario? Oppure dovremo fare un abbonamento a ChatGPT per interpretare la legge? Quando si scrive una norma



bisogna avere ben chiaro questo tipo di problema. Poi oggi impariamo che questo bagaglio lessicale servirà in futuro, perché magari servirà nei piani tematici. Bene. Speriamo allora di averci messo dentro tutto, perché magari domani ci accorgiamo che dopo lo studentato manca la balera e ci tocca definire pure quella. Ma chiudo tornando sul concetto che non ero riuscito a finire prima: attenzione alla densificazione. Io so bene che è un tema attuale e che probabilmente è il tema verso il quale dovremmo andare se vogliamo davvero risparmiare suolo. Però bisogna stare molto attenti, perché il concetto di densificazione è già stato, in parte, applicato impropriamente in questo Paese, semplicemente regalando indici a gogò. La densificazione, infatti, in certe parti del territorio l'abbiamo già fatta. Il problema è che non abbiamo tenuto conto delle opere di urbanizzazione primaria. Molto spesso il tessuto urbano e viario su cui è impostato il nostro abitato non è in grado, in termini di carico urbanistico, di reggere un'ulteriore densificazione. Quindi, ogni volta che si richiama questo concetto, bisognerebbe sempre affiancargli un serio criterio di verifica e di adeguamento del tessuto urbano e, soprattutto, delle opere di urbanizzazione primaria.

Art.5 (Partecipazione): approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari



Matteo Casali (RF): Quando si dice che la presente legge favorisce il recepimento dei contributi di cittadini e associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica secondo le determinazioni motivatamente assunte dagli organi preposti, siamo davanti a una frase che, a mio avviso, non si capisce. A meno che non ci si riferisca al fatto che, in determinati casi, nel momento in cui vengono adottati strumenti di pianificazione attuativa, possano essere promossi incontri pubblici. Ma anche questo è già stabilito da altre leggi. Non è questa legge che favorisce questa forma di partecipazione. Tra l'altro, nel successivo articolato non se ne trova traccia. Questa partecipazione, espressa in questo modo, è formulata in maniera davvero poco chiara. Forse ho intuito che si facesse riferimento a quel meccanismo quando ho visto il testo modificato con il richiamo alla CPT cancellato, perché allora mi è venuto in mente che potesse trattarsi di un incontro promosso in quel contesto. Però, francamente, la struttura della norma mi sembra molto poco chiara. E poi è singolare che il modo in cui si partecipa e il modo in cui si informa vengano demandati al Congresso di Stato tramite linee guida da approvare o da adottare, a seconda dei due testi che ci troveremo a discutere. Io continuo a credere che questo sia un articolo di facciata, un articolo che non aggiunge nulla ai disposti normativi già esistenti. È un articolo criptico in alcune sue parti ed è un articolo costruito per strizzare l'occhio alla partecipazione e alla condivisione, perché oggi come si fa a non citare la partecipazione? E quindi una citazione alla partecipazione ce l'abbiamo messa anche qui.

Gaetano Troina (D-ML): Io penso che invece l'emendamento che si era deciso di non discutere, lavorato dagli Studi Legislativi, avesse un senso. Perché se oggi esaminiamo e approviamo il comma 2 così come è stato lasciato, cioè come diceva il Segretario, innanzitutto non si capisce con quale provvedimento il Congresso di Stato approvi le linee guida. Allora, va bene ancora una delibera del Congresso di Stato? Perché non è cosa da poco. Almeno la formulazione proposta cercava di far derivare questo passaggio da un provvedimento normativo definito, delicato e pubblico, e soprattutto con un valore normativo, perché altrimenti le delibere di Congresso si possono cambiare ogni settimana. Questa formulazione non mi sembra affatto tutelante per lo Stato. E poi, effettivamente, il principio di non duplicazione, scritto in questo modo, non si capisce bene a cosa si riferisca. Per questo io invito nuovamente il Segretario a depositare per i prossimi articoli i testi con le modifiche sostanziali, perché almeno possiamo discutere e valutare volta per volta se l'intervento ha senso oppure no. Altrimenti si cerca di fare qualcosa solo per farlo, ma nell'interesse collettivo, credo, servirebbe maggiore chiarezza. Per questo io chiederei, e sarei anche disponibile, pur non avendo ancora iniziato formalmente la discussione dell'articolo, a depositare tardivamente una proposta su questo punto, perché non specificare il provvedimento mi sembra davvero problematico. Chiedo anche agli altri commissari di esprimersi su questo, perché a me pare un nodo serio.

Emanuele Santi (Rete): Anch'io non riesco a capire perché ci sia questa voglia di non presentare emendamenti che, francamente, sembrano di puro buon senso. Quello che diceva il collega è molto semplice: se si scrive che il Congresso di Stato approva qualcosa e con una delibera fa delle linee guida, a parte il fatto che magari non verranno mai fatte e non si saprà chi le farà, però almeno se si parlasse di regolamento ci sarebbe un livello normativo più alto. Se fosse un decreto delegato sarebbe forse ancora meglio, ma già il regolamento sarebbe qualcosa di più serio. Così invece che cos'è? Il Congresso di Stato approva linee guida, cioè con una semplice delibera può fare qualsiasi cosa. È chiaro che se lei, Segretario, vuole mantenere più mani libere, allora capisco perché abbia preferito questa formulazione, ma a livello pratico la modifica suggerita dagli Studi Legislativi era oggettivamente migliorativa del testo, almeno dal punto di vista della forma e anche un po' della sostanza. Così, invece, la delibera magari resta perfino nascosta. Secondo me cambia, eccome se cambia. Ma se a voi va bene così, prendiamo atto e andiamo oltre. Sul tema della partecipazione, poi, condivido quanto sottolineava il collega Casali. Queste modalità di informazione e partecipazione sono già presenti altrove. Anch'io faccio fatica a capire il comma C, e magari sarò io che faccio fatica, però leggendolo, e rileggendolo anche dopo che il collega Casali lo ha richiamato, davvero non si



capisce. Il richiamo alla partecipazione, così come è formulato, sembra quasi scritto per evocare qualcosa, ma senza costruire un meccanismo concreto. E quindi continuo a non capire perché non si vogliono recepire modifiche suggerite dagli Studi Legislativi che potrebbero migliorare il testo. Noi non le chiediamo perché peggiorative, ma perché vorremmo che fossero formalmente presentate con emendamenti. Non mi sembra così difficile scrivere un emendamento all'articolo 5, lettera C. Perché qui cambia: cambia davvero. Dire che il Congresso di Stato approva linee guida significa una cosa; dire che adotta un regolamento ne significa un'altra. Con la delibera fai una cosa molto più debole e meno rintracciabile, con il regolamento fai un atto normativo che si va a cercare. A me pare una differenza importante. Però, ripeto, se a voi va bene così, prendiamo atto.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Io capisco le forze di opposizione, però, come spesso sostenete che sia pleonastico scrivere alcuni articoli che noi invece riteniamo sostanziali, come quello delle definizioni e quelli che abbiamo approvato, in questo caso ritengo ridondante scrivere “adotta il regolamento” invece di “approva linee guida”. La sostanza rimane assolutamente questa. E poi non capisco, lo dico con molta serenità, perché si dica già da ora che le linee guida non si faranno mai. Questo lo vedremo. Nel senso che tante cose si diceva non si sarebbero fatte e poi le abbiamo fatte. Si diceva che non avremmo fatto il monitoraggio degli immobili e invece lo abbiamo fatto. Quindi non buttiamo troppo avanti la palla, perché poi si rischia di essere smentiti. Sul tema della partecipazione capisco che magari il comma C possa risultare difficile, però invito in particolare Casali, Matteo, a leggere l'articolo 5 insieme all'articolo 6. Perché prima si dice che è tutto finto, che non serve a niente, che non ci prende neanche. Poi però all'articolo 6, che è subito dopo, introduciamo proprio il garante della comunicazione e della partecipazione. Cioè andiamo a definire per legge, e lo vedremo poi, una figura specificamente deputata a questa tematica nell'ambito dell'ufficio della pianificazione territoriale. Io credo che invece, altro che principio generale e astratto, sia l'articolo 5 sia poi il successivo articolo 6 costituiscano una base che viene sviluppata e irrobustita. Quindi non condivido l'idea che sia solo una facciata.

Matteo Casali (RF): Ribadisco con ancora più decisione, e infatti ci sarei arrivato con l'articolo 6 ma anche con l'articolo 7, che questa pioggia di articoli è una pioggia di articoli di facciata, esclusivamente di facciata. Secondo me, sull'articolo 6 e sull'articolo 7 l'Osservatorio permanente potrebbe anche avere una sua validità, ma tutti questi articoli non sono minimamente circostanziati in termini di modalità, di poteri, di soggetti che presiedono l'organismo e così via. Questo è il classico modo di moltiplicare strumenti al solo scopo di rendere visivamente evidenti determinate situazioni di garanzia che nella sostanza, però, non sono così volute né così efficaci. Noi siamo già infarciti, come Stato e come istituzioni, di situazioni di questo tipo. E lo dico con molta tristezza: molto spesso glorifichiamo anche tradizioni molto radicate nel sentire dei cittadini in termini di rappresentanza e di possibilità di esprimersi. Penso alle Giunte di Castello, penso alle istanze d'Arengo. Poi però manteniamo questi strumenti esclusivamente come facciata e li disattendiamo alla prima occasione utile. A mio modo di vedere, fare un'infornata di garanti della partecipazione e di osservatori, senza stabilirne obblighi, perimetri e poteri, significa andare esattamente in quella direzione.

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 10 contrari

Art.6 (Garante della comunicazione e della partecipazione): approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari.

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 10 contrari

Matteo Casali (RF): Proprio quella che il Segretario voleva portare come prova del concretizzarsi dell'articolo precedente è invece, a mio modo di vedere, la prova del provvedimento di facciata che non ha alcun tipo di valenza reale. Io vorrei semplicemente chiedere al Segretario questo: questo



garante che viene nominato, che ha tutta una serie di prerogative, che deve garantire il diritto di accesso alle informazioni, che deve addirittura garantire il diritto al contraddittorio dei soggetti nei confronti dei quali lo strumento di pianificazione è destinato a produrre effetti diretti, come espropri e simili, quali strumenti concreti ha in mano perché la sua figura sia effettivamente una figura di garanzia nei confronti dei richiedenti? Quali sono gli strumenti che possiede? Perché ogni figura di garanzia, se è davvero tale, dovrebbe essere una figura terza rispetto all'amministrazione. Il garante dovrebbe essere un arbitro super partes e dovrebbe avere, nei confronti dell'amministrazione stessa verso la quale deve far valere i diritti del richiedente, dell'avente titolo o del portatore di interessi, degli strumenti precisi. Allora io chiedo: quali sono gli strumenti tramite i quali il garante ha la possibilità di fare davvero il garante? Perché non ci sono, non sono minimamente declinati. Ecco perché questo mi sembra un mero strumento di facciata. Fra l'altro è interessante notare che tutte queste attività, per le quali qui si dice che il garante deve fare questo, deve fare quell'altro, per legge le deve già fare il dirigente dell'ufficio preposto. Se io ho diritto di ottenere informazioni e lo chiedo al dirigente dell'UPTE, il dirigente dell'UPTE è già tenuto a fornirle. Qui invece si dice che il dirigente dell'UPTE nomina un suo sottoposto a darmi quelle informazioni di cui ho comunque diritto. Le procedure di ricorso rispetto agli atti espropriativi sono già codificate in altre leggi. Io vorrei sapere quindi questo garante che cosa ha in più, in termini di strumenti, per far valere diritti che sono già assicurati da altre norme e che i dirigenti sono già tenuti a soddisfare nel momento in cui io chiedo determinate cose per le quali ho titolo. Mi interessa capire quali siano, al di là della facciata del garante, gli strumenti concreti di cui questo garante si potrà valere per far pesare realmente il proprio ruolo.

Gaetano Troina (D-ML): Non posso non rilevare, riguardo a questo soggetto denominato garante, che non sono previste qualifiche né requisiti. Potrebbe essere tranquillamente un dipendente qualunque, con qualsiasi qualifica, anche con mansioni meramente amministrative o di segreteria, perché di fatto qui si dice soltanto che basta che sia un soggetto assegnato all'ufficio e può essere nominato garante. Questo per me è inaccettabile, nel senso che bisogna chiedersi che cosa possa fare una persona che magari non ha le qualifiche tecniche richieste a garantire tutto quello che viene previsto nelle lettere del comma, e soprattutto come possa curare lo svolgimento degli adempimenti che attengono alla pubblicità degli atti del governo del territorio. Fra l'altro si dice che deve occuparsi, tra l'altro, della trasmissione degli elaborati, della pubblicazione, della comunicazione e delle relative notifiche, ma a chi? E ancora: pubblica sul sito web dell'amministrazione. Quale amministrazione? Che cos'è il sito web dell'amministrazione? Ce n'è uno solo? Poi si dice che fornisce a chiunque lo richieda ogni informazione sui contenuti degli strumenti di pianificazione. Ma per fornire questo tipo di informazioni dovrebbe essere un tecnico molto preparato. Io non lo so, sinceramente. Ripeto: apprezzo, da un certo punto di vista, la volontà di rendere le cose il più possibile trasparenti e di dare anche un segnale, però credo che dovremmo renderci conto che quasi ogni articolo esaminato finora presenta criticità interpretative notevoli e problemi di applicabilità sostanziale. Io non faccio mai osservazioni generiche quando discuto progetti di legge, più o meno complessi o delicati. Non mi azzardo mai a fare determinate considerazioni se non vedo criticità evidenti e palesi. Qui però ve lo devo dire con chiarezza: non vorrei essere nei panni di chi dovrà applicare questo testo. E lo dico perché con le leggi ci lavoro tutti i giorni e so bene cosa succede quando i problemi derivano dal modo in cui sono scritte. Ve lo devo dire. Non prendetela come una polemica contro di voi

Emanuele Santi (Rete): Dire che il garante è nominato dall'amministrazione pubblica è già di per sé problematico. L'amministrazione pubblica, immagino, sarebbe la Direzione Generale della Funzione Pubblica, o comunque un soggetto amministrativo, ma allora chi è che nomina esattamente? È una nomina politica? A quel punto forse sarebbe stato meglio scrivere direttamente che il Congresso di Stato nomina il garante, almeno avremmo capito con precisione chi è il soggetto che nomina. Invece qui si dice genericamente "l'amministrazione pubblica", e non si capisce chi sia. Chi è che lo nomina davvero? Chi è il soggetto titolare del potere di nomina? E indipendentemente da questo, che già è un



problema, la questione più grossa è: che cosa fa concretamente? Io non metto in dubbio che dentro l'ufficio pianificazione territoriale ci siano competenze e anche persone molto valide, anzi ne sono convinto. Però qui si mettono in capo al garante prerogative enormi, come garantire il diritto al contraddittorio dei soggetti nei confronti dei quali lo strumento di pianificazione è destinato a produrre effetti diretti, ad esempio un vincolo di natura espropriativa o conformativa. Qui siamo quasi a un livello di competenze da giudice o da avvocato. E poi, dove sono scritte le sue competenze? Dove sono definiti il suo ambito di applicazione, i suoi limiti, la sua responsabilità? Da nessuna parte. Si dice solo cosa dovrebbe fare, ma non con quali caratteristiche, non con quali poteri, non con quale perimetro. A me sembra sinceramente che questa legge sia stata presa e in parte scopiazzata da qualche altra realtà, da qualche altra legge che magari funziona in qualche Comune, però qui siamo di fronte a un livello di approssimazione e di vaghezza che faccio fatica a sostenere. Poi, se mi si dice che alcune lettere del comma 2 possono anche avere un senso, ad esempio sugli adempimenti di pubblicità degli atti, questo posso anche capirlo. Ma quando si entra negli approfondimenti tecnici, allora lì il soggetto deve essere un tecnico e molto qualificato. E invece qui non si capisce né chi lo nomina né quali competenze abbia né cosa succeda se sbaglia. È un articolo molto approssimativo. Se a voi va bene così, ne prendiamo atto.

Guerrino Zanotti (Libera): Solo per dire che noi siamo già contenti che il Segretario abbia scritto questo articolo. Siccome questo era, per così dire, il contentino per quelli della sinistra, noi ci accontentiamo di quello che sta scritto.

Segretario di Stato Matteo Ciacci: Devo dire che mi sembra un pochino un'arrampicata sugli specchi da parte delle forze di opposizione, perché se posso capire la critica sull'impostazione metodologica, devo anche dire che qui bisogna scegliere: o la partecipazione la vogliamo davvero, oppure diciamo chiaramente che la garanzia della partecipazione e della comunicazione nell'ambito di un procedimento amministrativo che riguarda il territorio non ci interessa. Noi abbiamo voluto individuare un responsabile che è diverso dal procedimento ordinario. È una figura chiara, precisa, proprio per evitare che il concetto di partecipazione resti vago, astratto e troppo generico. E non solo. Devo anche ricordare che già oggi, nelle norme in materia di pianificazione territoriale, sia nell'ambito del PRG sia nel Testo Unico, esistono già discipline che prevedono elementi partecipativi. Quando, per esempio, approviamo un piano particolareggiato, dobbiamo organizzare una serata pubblica nei confronti della cittadinanza oppure dare comunicazione tramite comunicato stampa dell'apertura del piano particolareggiato. Ecco, è proprio in questo senso che abbiamo detto che molto spesso, ahimè, tutto questo è stato disatteso. Per questo riteniamo, come avviene anche in altre realtà, che precisare l'esistenza di una figura garante della comunicazione e della partecipazione, non indicata dalla politica ma individuata dall'amministrazione nell'ambito dell'ufficio per la pianificazione territoriale edilizia, sia estremamente funzionale al raggiungimento di questo obiettivo. E questo è scritto abbastanza chiaramente, senza bisogno di particolari interpretazioni. È una figura importante, se a quella figura ci crediamo particolarmente. Per il resto, sulle funzioni, non è vero che siano generiche. Anzi, sono assolutamente precise. Ci sono adempimenti, comunicazioni e azioni che devono essere messe in campo e su cui sarà necessario poi darle gambe, certo. In che modo? Attraverso la definizione di un profilo di ruolo nell'ambito dell'ufficio per la pianificazione territoriale edilizia, oppure valutando altre modalità che fanno riferimento all'amministrazione, quindi alla Direzione della Funzione Pubblica. Però io credo che con l'articolo 5 abbiamo introdotto un principio, con l'articolo 6 gli diamo continuità e, come ricordava poco fa anche Casali, anche con l'articolo 7 introduciamo strumenti che, dal nostro punto di vista, possono essere sicuramente funzionali a un miglior procedimento amministrativo.

Matteo Casali (RF): Io continuo a rimanere sconcertato dal fatto che le risposte non arrivino. Perché il punto, che è stato evidenziato anche dagli altri commissari, è molto semplice: "l'amministrazione pubblica" non si sa se sia il dirigente dell'UPTE, se sia un altro soggetto, ma è una definizione



estremamente vaga. E attenzione: il garante, se è davvero tale, dovrebbe essere una figura terza rispetto al responsabile del procedimento e dovrebbe essere anche in grado di imputare al responsabile del procedimento o al dirigente dell'ufficio le proprie inadempienze in virtù del diritto alla partecipazione del soggetto tutelato. Allora, se il garante è nominato da una delle due parti potenzialmente in contenzioso, cioè dall'UPTE con il suo dirigente e con il responsabile del procedimento, e viene collocato dentro quel medesimo perimetro, come fa a essere davvero garante? Quali strumenti ha per far valere le proprie prerogative nei confronti del responsabile del procedimento, che molto probabilmente sarà un suo collega di ufficio, o nei confronti del proprio dirigente, perché verosimilmente si troverà a dover far valere gli interessi del richiedente proprio contro il dirigente dell'UPTE? Allora, se a queste figure non diamo, e non codifichiamo, gli strumenti tramite i quali possano intervenire, se non ne codifichiamo i poteri e soprattutto non ne codifichiamo la terzietà, allora altro che arrampicata sugli specchi: qui stiamo facendo un provvedimento di facciata e basta. Ed è un peccato.

Emendamento abrogativo delle opposizioni: respinto con 4 voti favorevoli e 10 contrari