Senato della Repubblica XV LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 13

13ª COMMISSIONE PERMANENTE (Territorio, ambiente, beni ambientali)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI RUTELLI IN ORDINE ALL'ESAME CONGIUNTO DEI DISEGNI DI LEGGE NN. 1298, 1652, 1691 E 1906, IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

138ª seduta: martedì 15 gennaio 2008

Presidenza del presidente SODANO

CG 0702
TIPOGRAFIA DEL SENATO (255)

I N D I C E

Comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali Rutelli in ordine all'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1298, 1652, 1691 e 1906, in materia di governo del territorio

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 12 e *passim*
* BELLINI *(SDSE)* 8
DE PETRIS *(IU-Verdi-Com)* 7, 8
FERRANTE *(PD-Ulivo)* 11
LIBÈ *(UDC)* 12
PIGLIONICA *(PD-Ulivo)* 9, 11, 16
* RONCHI *(PD-Ulivo)* 10, 11
* RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali* . . . . . 3, 8, 13 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico-L'Ulivo: PD-Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV;Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm;Misto-La Destra: Misto-LD; Misto-Movimento politico dei cittadini: Misto-Mpc; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM;Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Partito Socialista: Misto-PS; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC; Misto-Unione Democratica per i consumatori: Misto-UD-Consum; Misto Unione Liberaldemocratici: Misto-UL.

Interviene il ministro per i beni e le attività culturali Rutelli.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali Rutelli in ordine all'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1298, 1652, 1691 e 1906, in materia di governo del territorio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali Rutelli in ordine all'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1298, 1652, 1691 e 1906, in materia di governo del territorio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il ministro per i beni e le attività culturali Rutelli per aver prontamente aderito all'invito a partecipare ai lavori della nostra Commissione.

Prima di dare la parola al Ministro, vorrei ricordare brevemente che abbiamo cominciato l'esame delle proposte di legge in materia di governo del territorio nel maggio del 2007 e abbiamo audito i rappresentanti delle istituzioni e degli enti locali, del mondo delle professioni e degli ordini professionali. Stiamo lavorando su questo tema che riteniamo necessario, poiché il nostro Paese è da circa 60 anni che non ha una legge che interviene in materia di tutela del territorio. Stiamo, quindi, facendo lo sforzo insieme al relatore Bellini di arrivare il prima possibile (speriamo entro la fine di gennaio, al massimo i primi di febbraio), alla redazione di un testo unico, condiviso, da sottoporre all'esame prima della Commissione e poi dell'Assemblea.

Lascio ora la parola prima al Ministro per un'introduzione sull'attività del Governo e del suo Ministero al termine della quale, come è di prassi, i colleghi potranno rivolgere al Ministro quesiti ed approfondimenti.

RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, svolgerò un'introduzione per dare conto della priorità che il Ministero per i beni culturali ha dedicato, in quest'anno e nove mesi di lavoro, alla questione del paesaggio e della tutela dello stesso.

È evidente che già la definizione di paesaggio rappresenta una questione non solo preliminare o pregiudiziale, ma anche di grande interesse culturale per un dibattito come questo; c'è anche una discussione, concettuale e giuridica nello stesso tempo, su quale parte del territorio debba intendersi come paesaggio.

Da questo punto di vista, vi sono due definizioni fondamentali di riferimento. La prima è relativa alla convenzione sul paesaggio, l'altra è quella che risulta da proposte legislative che partono dal codice dei beni culturali e del paesaggio. La prima concezione del paesaggio include l'intero territorio italiano e, in particolare, fa riferimento non soltanto alla necessità di tutela ma anche alle modalità di trasformazione del paesaggio e del territorio; la seconda concezione, invece, definisce più puntualmente il paesaggio come quello cui si riferiscono i vincoli identificati nel nostro Paese che, come sapete, riguardano circa il 49 per cento del territorio italiano, vincoli di natura diversa.

Noi siamo chiamati ad una prova molto complessa: nella revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio, il nostro Governo ha identificato come prioritaria la ridefinizione di questi strumenti d'intervento, giudicati insufficienti nel codice approvato nel 2004. Quindi, a mio avviso, si tratterà di una ridefinizione.

Nei prossimi giorni, per iniziare l'*iter* prescritto dalla delega attribuita al Governo che consente di armonizzare e rendere più coerente, a mio avviso, la previsione del codice in materia di paesaggio, presenterò il testo che è stato elaborato dal professor Settis e dalla Commissione da lui presieduta, che ha operato per circa un anno ascoltando le Regioni e tutte le parti interessate. Nei prossimi giorni chiederò al Consiglio dei ministri una stesura che consenta di contemperare questi due concetti, queste due definizioni, ovverosia di inquadrare l'esigenza di tutela e quella di gestione sostenibile delle trasformazioni del territorio.

Signor Presidente, nel darvi conto della posizione del Ministero che, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione e della giurisprudenza ormai consolidata, è chiamato alla tutela del paesaggio, non posso non partire da una recentissima sentenza della Corte costituzionale, la n. 367 del 14 novembre 2007, così pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, che interviene su questa materia. La leggo per stralci e poi la consegno affinché possa essere messa agli atti. «Come si è venuto progressivamente chiarendo» afferma la Corte «già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'articolo 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per se un valore costituzionale. Si tratta, peraltro, di un valore «primario», come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986, ma vedi anche sentenze n. 182 e 183 del 2006), ed anche «assoluto» se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato

non è il concetto astratto delle «bellezze naturali» ma l'insieme delle cose, beni materiali o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico». La decisione della Corte continua, ma mi fermo a questo punto. Quindi, nel rigettare i ricorsi di alcune Regioni che intendevano assumere la tutela del paesaggio nella propria competenza, la Corte costituzionale dichiara con estrema forza e fermezza che, trattandosi di un valore primario ed assoluto, la tutela del paesaggio spetta allo Stato, e spetta, per quanto riguarda lo Stato, al Ministero per i beni culturali. Di questo si dovrà trovare traccia, naturalmente, nella riforma del codice.

Desidero sottolineare che noi abbiamo cercato in quest'anno e mezzo di lavoro – lo dico vedendo colleghi molto attenti alle problematiche del territorio e del paesaggio e naturalmente dell'integrazione tra i valori paesaggistici e quelli ambientali – di dare un impulso abbastanza rilevante a questa problematica piuttosto negletta in passato, non solo perché veniamo da una legislatura che ha visto l'approvazione di un altro condono edilizio, il terzo, ma perché credo che sia necessario, oggi, far crescere questa consapevolezza nel nostro Paese. Infatti ci troviamo di fronte – in un Paese come il nostro che è fortemente condizionato da caratteri orografici particolari, antropizzato e naturalmente dotato di un patrimonio culturale diffuso, molto delicato, con migliaia di centri storici – ad una minaccia veramente sensibile al paesaggio italiano da parte di propositi di costruzione e di realizzazione di nuovi insediamenti, probabilmente insostenibili se proiettati nell'arco dei prossimi anni verso l'esigenza di una tutela del paesaggio italiano. L'esigenza di interventi più forti si ritrova anche nel disegno di legge che il Governo ha approvato ormai nel maggio scorso e presentato presso l'altro ramo del Parlamento – che confido venga discusso e licenziato dalla Camera dei deputati nei prossimi giorni riguardante sanzioni più severe in materia di beni culturali, lotta contro il vandalismo in campo culturale, lotta al trafugamento di beni archeologici e storico-artistici e tutela del paesaggio.

Allo stesso tempo, esemplari sono le iniziative di contrasto ai provvedimenti edificatori che avvengono nel territorio italiano con insufficiente cura per la tutela del nostro paesaggio. Da questo punto di vista, non è un mistero, signor Presidente e onorevoli senatori, che la scarsa dotazione di mezzi umani e di risorse economiche da parte del Ministero per i beni e le attività culturali non permette di arrivare dovunque si vorrebbe. Anche la decisione, nell'ambito della riforma del Ministero dei beni e delle attività culturali, di restituire ai soprintendenti la loro primaria funzione di tutela e di presidio del territorio ricade in tale previsione e risponde a questa consapevolezza.

Vorrei ora sviluppare alcune considerazioni in merito ai disegni di legge che sono stati depositati, anche se è indubbio che emerge, in base alla mia premessa, la necessità di ricondurre tutti i provvedimenti a questi princìpi fondamentali. Come opportunamente sottolineato nel disegno di legge n. 1298, presentato dal senatore Sodano e da altri senatori, poiché il territorio e le sue risorse sono patrimonio comune e le pubbliche autorità ne sono i custodi garanti, occorre considerare questo principio come

attestante un valore trasversale da tradursi in chiave di difesa dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema.

Il disegno di legge n. 1298 riconosce la funzione fondamentale della pianificazione ai fini della tutela, della valorizzazione e dello sviluppo sostenibile del territorio, tema che ci sta tanto a cuore. Ritengo tuttavia che occorra introdurvi una nota di chiarimento intesa a fornire l'esatta misura della gerarchia dei valori afferenti il territorio, proprio, appunto, per riconoscere posizione preminente alla tutela del paesaggio rispetto ad ogni altro profilo di governo e fruizione del territorio, come appunto ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 367 del 7 novembre 2007.

Per quanto riguarda il vincolo generalizzato di tutela dei centri storici e il divieto assoluto di edificazione o trasformazione fino all'adozione dei piani paesaggistici e al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici, si prevede che le trasformazioni ammissibili e le utilizzazioni compatibili degli immobili ricompresi nel vincolo siano rimesse alle previsioni degli strumenti di pianificazione comunale. Comunque, è evidente che il Ministero dei beni culturali non può essere espropriato delle sue funzioni di tutela, ivi comprese quelle di elaborare valutazioni tecnico-scientifiche.

Per quanto riguarda le linee fondamentali dell'assetto del territorio – come vengono definite – occorre valutare con attenzione un piano che reca un principio di equiordinazione della tutela del paesaggio rispetto alla cura di altri interessi pubblici (ambiente, infrastrutture, energia e trasporti) sempre inerenti la sfera territoriale. Vorrei riaffermare la priorità del principio della tutela del paesaggio che è ormai acquisita nel nostro ordinamento ed anche nella giurisprudenza costituzionale.

Simili osservazioni valgono anche per gli altri disegni di legge. Ad esempio, nel disegno di legge n. 1652, presentato dal senatore Piglionica, vi sono alcune interessanti previsioni sulla fiscalità urbanistica e immobiliare; parimenti, nella proposta di legge n. 1691, del collega Ronchi e di altri senatori, vengono definite alcune importanti norme per la tutela ed il governo del territorio. Per quanto riguarda il disegno di legge n. 1906, presentato dal senatore Mugnai e da altri senatori, recante indicazioni sulle modalità di trasferimento delle competenze agli enti territoriali, in particolare alle Regioni, credo che la gerarchia che ho pur sommariamente illustrato debba essere tenuta in dovuta considerazione.

In sintesi, signor Presidente, è fondamentale che nei disegni di legge attualmente all'esame della 13ª Commissione del Senato, aventi ad oggetto il governo del territorio (materia di legislazione concorrente tra Stato e Regione), la tutela del paesaggio – seppure riconosciuta in tutte le proposte di estremo rilievo ai fini della pianificazione del governo del territorio – non venga equiparata agli altri interessi in gioco, né considerata come una finalità per i motivi che vi ho dianzi illustrato.

A tale proposito, ci dichiariamo disponibili, con l'ausilio dei tecnici del Ministero e degli onorevoli sottosegretari, in particolare della sottosegretaria Mazzonis con delega all'UNESCO, a collaborare per fornire ogni eventuale elemento di approfondimento che permetta di armonizzare una così solidamente asseverata individuazione di priorità costituzionali – a tu-

tela dell'articolo 9 della Costituzione – con i giustissimi propositi di definire finalmente una legge fondamentale sul governo del territorio, propositi verso i quali riconfermo l'apprezzamento ed il sostegno del Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per la sua disponibilità e per il suo prezioso contributo.

Ci accingiamo a concludere entro la settimana prossima il ciclo delle nostre audizioni e ci pregiamo di rammentarle che la nostra Commissione si è contraddistinta per l'ampio numero di audizioni che ha inteso svolgere in relazione a questo tema. Al termine di esse, sarà utile sviluppare ulteriori osservazioni e approfondimenti. Infatti, ritengo che le osservazioni del Ministro colgano esattamente lo spirito di tutti i disegni di legge, nelle diverse articolazioni, del nostro concetto di tutela del paesaggio, anche nella duplice accezione resaci dalla Corte Costituzionale di bene paesaggistico e ambientale, aspetti intrinsecamente connessi: è alla luce di tale spirito che abbiamo esaminato finora i disegni di legge in materia.

DE PETRIS *(IU-Verdi-Com)*. Onorevole Ministro, credo che il citato pronunciamento della Corte costituzionale, tra l'altro emesso in occasione di un ricorso presentato da una Regione, contribuisca, dopo anni di estrema confusione, a riportare ordine anche sotto il profilo gerarchico delle competenze, perché pone nuovamente al centro dell'attenzione il paesaggio come materia complessa ed unificata: non mi riferisco solo ai vincoli, ma all'insieme dei valori culturali e ambientali che attengono al legame tra natura e storia – nel quale si inserisce anche il lavoro dell'uomo – e che caratterizzano fortemente il territorio italiano.

Attendiamo quindi tutti con ansia l'imminente approvazione – come annunziatoci oggi dal Ministro – del nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio: questo lavoro di armonizzazione consente finalmente al Parlamento di esaminare dopo decenni un disegno di legge sul governo del territorio e, contemporaneamente, di assegnare priorità alla tutela del paesaggio.

Colgo l'occasione per fare brevemente riferimento ad un altro disegno di legge recante disposizioni per la tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale, attualmente all'esame della nostra Commissione e della Commissione agricoltura, dal momento che rientra in parte nel merito del lavoro di revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio. Anche per quanto concerne questo provvedimento, proprio per l'indeterminatezza e la confusione che abbiamo riscontrato negli ultimi tempi sulle attribuzioni e sulle competenze, nel rapporto tra Stato e Regioni, vorrei che si provvedesse a definire ed individuare le diverse competenze.

Ritengo che, proprio in virtù di questo pronunciamento e grazie al lavoro importante di revisione del codice che presto giungerà in Consiglio dei ministri, potremo occuparci finalmente – senza più scuse – di regolamentare la materia e rimettere davvero al centro dell'attenzione la tutela di un bene che – vorrei ricordarlo – non soltanto è fondamentale dal punto di vista ambientale, ma è strategico per l'economia di questo Paese: se ne

può consentire la trasformazione e lo sfruttamento, ma secondo una impostazione fondamentale per il nostro Paese. Quindi, dopo la presentazione della revisione del codice al Consiglio dei ministri, sarebbe importante avere anche una ulteriore possibilità di confronto.

RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali.* Senatrice De Petris, mi permetto di interromperla per ricordarle che la procedura prevede un parere delle Commissioni parlamentari. Appena avrò depositato il testo, mi permetterò di trasmetterlo ai Presidenti delle due Commissioni.

DE PETRIS *(IU-Verdi-Com).* Siccome, molto probabilmente, il testo verrà sottoposto all'esame della 7ª Commissione cultura, chiedo che si svolga un ulteriore confronto anche presso la nostra Commissione; tale confronto sarebbe molto importante proprio per riuscire a chiudere velocemente, e con le dovute convergenze, il nostro lavoro sui disegni di legge.

BELLINI *(SDSE).* Signor Ministro, la ringrazio per la sua puntuale relazione. Mi permetto anch'io di richiamare affermazioni da lei già fatte, semplicemente per evidenziare uno dei problemi sui quali ci stiamo interrogando in questi giorni nell'ambito delle audizioni svolte in relazione ai quattro progetti di legge presentati.

Indubbiamente, la sentenza della Corte costituzionale diventa un riferimento obbligato per tutti coloro che vogliono partecipare a questa discussione, sia per quanto riguarda la modifica del codice dei beni paesaggistici e culturali, sia per quanto riguarda la legge di riforma urbanistica. Certamente la riconferma dell'articolo 9 della Costituzione, che ha sancito il principio della tutela del paesaggio come bene assoluto in capo allo Stato, indica un aspetto al quale molti non avevano, fino a questo momento, prestato la dovuta attenzione. Infatti, molte leggi regionali non contengono questa distinzione netta e hanno, in una maniera che bisognerà verificare meglio, invaso la competenza statale.

La sentenza della Corte costituzionale stabilisce che l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle bellezze naturali ma l'insieme delle cose, beni materiali o le loro composizioni, che presentano un valore paesaggistico (praticamente tutto). Sul territorio gravano più interessi pubblici, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica (la cui cura spetta esclusivamente alla Stato) e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Quest'ultimo aspetto, riguardante la fruizione del territorio (di cui all'articolo 117 della Costituzione, Titolo V riformulato) è materia concorrente fra Stato e Regioni.

In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici: quello della conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello della fruizione del territorio, affidato alle Regioni. Sono due tipi di tutela che ben possono essere coordinati fra loro, ma che devono necessariamente restare distinti. La modalità di questo coordinamento costituisce oggetto di

una riflessione alla quale noi dobbiamo dare risposta per trovare una via d'uscita ai progetti di legge in discussione.

Le forme di coordinamento in questa materia sono la ricerca dell'intesa in quanto, sostanzialmente, lo Stato ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, così come prevede il codice del 2004. L'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici è una soluzione alla quale, probabilmente, bisogna arrivare con una generalizzazione nell'ambito di una legge di principi sul governo del territorio. In questo caso, la tutela del paesaggio, dettata dalle leggi dello Stato, trova la sua espressione nei piani territoriali a valenza ambientale o nei piani paesaggistici redatti dalle Regioni.

Le Regioni, in questo modo, assolverebbero al loro compito per la fruizione del territorio sulla base del rispetto di una gerarchia di competenze e, allo stesso tempo, di un forte coordinamento che, sostanzialmente, le metterebbe in condizioni di svolgere un ruolo attivo sul territorio per quanto riguarda i processi di pianificazione e trasformazione del territorio medesimo. Le stesse sovrintendenze, a quel punto, dovrebbero avere un compito non più semplicemente autorizzativo ma, debitamente riformate, riorganizzate e rafforzate, di ausilio per la definizione della legittimità e conformità degli atti che le amministrazioni comunali, generalmente delegate ad attuare la pianificazione sul territorio, devono rilasciare in sintonia con le indicazioni del piano paesaggistico approvato.

Non so se questo ragionamento risulta chiaro ma, certamente, in base a quanto da lei ha detto, oltre a una riconferma della necessità di precisare la gerarchia e la distinzione dei poteri, il punto fondamentale per noi è quello di armonizzare questi poteri nell'ambito degli strumenti di gestione e di trasformazione del territorio.

Se trovassimo una via d'uscita, che comprenderemo meglio anche sulla base della conoscenza del nuovo codice dei beni paesaggistici e culturali, probabilmente il nostro lavoro ne trarrà vantaggio e non sarà scoordinato rispetto agli atti del Governo.

PIGLIONICA *(PD-Ulivo).* Signor Ministro, proverò a semplificare il mio quesito.

Per come da me intesa, la posizione illustrata dal Ministro è la seguente: se inseriamo la tutela del paesaggio nell'ambito del governo del territorio, riconduciamo tale tutela ad un argomento concorrente con le Regioni, mentre la Corte costituzionale lo riserva all'esclusiva competenza dello Stato.

Questo tema, dunque, è di pertinenza del governo del territorio o soltanto del codice di tutela del paesaggio? Il rischio, come provo ad immaginarlo, non è quello di trasferire (attraverso una gerarchia così composta) un eccesso di poteri programmatori nelle mani del Ministero dei beni culturali e delle sovrintendenze che ne sono l'emanazione? Non intendo dire che le sovraintendenze dovranno diventare così i nuovi soggetti programmatori, ma che disporranno di un potere assoluto nei confronti dei reali soggetti programmatori dei piani di coordinamento, che sono poi le Re-

gioni e le Province (per il poco che compete loro) ma, soprattutto, i Comuni.

Desidero comprendere l'attuale funzionamento, se si ha titolo ad inserire in una legge in merito al governo del territorio la tutela del paesaggio o se questa non sia una materia che, forse, dovrebbe essere compresa in un altro tipo di legge.

RONCHI *(PD-Ulivo)*. Signor Ministro, sinceramente, non ravviso novità rilevanti nella sentenza della Corte costituzionale, perché essa non fa che ribadire una giurisprudenza consolidata e chiarire che la riforma del Titolo V, affidando compiti di gestione del territorio più chiari all'azione delle Regioni, poteva suscitare qualche dubbio interpretativo sulle competenze precedenti.

Più che la gerarchia, che mi sembra ribadita, nel momento in cui la tutela del paesaggio non viene più considerata come tutela di beni di particolare bellezza, ma, come sottolineato dal Ministro per i beni e le attività culturali – in maniera condivisibile, almeno a mio parere – in modo più complesso e articolato, come difesa di un territorio (che comprende quindi certo la sua proiezione estetica, ma anche il suo contenuto culturale, storico ed ambientale), il problema è l'integrazione tra tutela ambientale e tutela paesistica.

A maggior ragione occorre porsi il problema se non si voglia limitare – e non credo sia più possibile farlo – la tutela paesaggistica alle aree vincolate dal punto di vista dei piani paesistici (che comunque a mio parere dovrebbero permanere), oppure se si voglia consentire un'estensione della tutela del paesaggio, considerando tutto il territorio nazionale interessato da una tutela paesistica, oppure considerare tutte le trasformazioni che investono il territorio potenzialmente coinvolgibili anche da un punto di vista della qualità paesistica. A mio parere qui sta il problema e la novità, anche in relazione ai nuovi strumenti che abbiamo a disposizione: in particolare la valutazione ambientale strategica (i piani e i programmi che comportano piani di trasporti, di espansione, di cave, saranno sottoposti ad una valutazione ambientale e paesistica in base alla direttiva VAS e ciò non riguarderà solo i piani che coinvolgono aree vincolate dal punto di vista paesistico).

Il nuovo codice, a mio avviso, dovrà prevedere la possibilità di una maggiore integrazione tra tutela ambientale e la tutela paesistica in senso lato. Queste competenze e quelle di governo e trasformazione del territorio, cioè la valorizzazione sostenibile, si possono coordinare fra loro rispettando le gerarchie: nell'esercizio del governo del territorio occorre tener presente che vi sono alcuni valori che sono prioritari secondo la gerarchia costituzionale e vi sarà un'autorità competente (la sovrintendenza, ad esempio) che nel procedimento tutelerà questi valori prioritari e si esprimerà sulla compatibilità o meno di essi. La trasformazione compatibile verrà approvata con o senza condizioni, non è un procedimento così complicato. Altra cosa è dire che siccome abbiamo bisogno di un coordinamento e di un'integrazione, tutti i valori vengono considerati allo stesso livello e quindi il coordinamento e l'integrazione si fanno a livello di

piano regionale e di azione regionale. In questo modo la tutela paesistica ed ambientale verrebbe subordinata o comunque non sovraordinata ad altri interessi pure legittimi. Non riscontro rilevanti problemi, perché non c'è una grande novità in questo senso; vedo maggiore difficoltà con gli altri piani e programmi di tutela ambientale.

PIGLIONICA *(PD-Ulivo)*. Estendere la tutela dai territori vincolati a tutto il territorio non cambia certo di poco il valore dei siti.

RONCHI *(PD-Ulivo)*. Certamente, ma è difficile dire che vi sono solo aree di particolare pregio: se si fa un piano di urbanizzazione in un'area destinata alla edificazione, la qualità di quell'insediamento deve essere valutata anche dal punto di vista del suo inserimento paesistico, come previsto dalla direttiva VAS. Ovviamente ci sarà una diversa graduazione e diverse modalità, ma credo che non possiamo più consentire che siano edificate delle brutture sul 40-50 per cento del territorio italiano, perché non vi sono vincoli paesaggistici.

PIGLIONICA *(PD-Ulivo)*. Non possiamo avviare ora un dibattito su cosa è bello e cosa è brutto.

RONCHI *(PD-Ulivo)*. Vi sono dei valori estetici che vanno tutelati anche nelle trasformazioni dell'esistente e nell'intervento sulla qualità dell'esistente; questa mi sembra la novità della questione paesistica come tutela integrata ed estesa.

Infine, non dimentichiamo la tutela attiva: negli interventi di bonifica, di ristrutturazione e recupero, che sono le attività più numerose, troppo spesso la qualità paesistica, estetica, storica e culturale non viene tenuta in considerazione. Ad esempio, ancora oggi si costruiscono insediamenti diversi senza badare al loro inserimento estetico e paesistico.

Ovviamente nella tutela del territorio dobbiamo tenere maggiormente conto di questi aspetti (se questa era la sollecitazione, sono d'accordo). Nella riforma della tutela e della normativa per i beni culturali e il paesaggio si deve tenere conto anche di questa evoluzione, in particolare della direttiva sulla valutazione ambientale strategica e di questa visione più estesa della tutela integrata fra ambiente e paesaggio.

FERRANTE *(PD-Ulivo)*. Dall'audizione del Ministro emerge quanto sia stato importante aver messo in discussione questi disegni di legge e quanto sia urgente cercare di arrivare alla definizione di una legislazione in materia. Rivolgo un appello anche all'opposizione, visto che, per come siamo soliti fare in questa Commissione, lavoriamo cercando, se non proprio un accordo, quantomeno un dialogo costruttivo con l'opposizione.

Ogni volta che arriviamo quasi all'approvazione di una legge sulla tutela del territorio, cade la legislatura; quindi sfidando questa scaramanzia, occorre tentare di andare assolutamente ed urgentemente alla definizione di nuove regole.

Il nostro è uno strano Paese: da una parte vi sono le Regioni che rivendicano, richiamandosi al Titolo V, una serie di prerogative, per poi magari affidarle in gestione ai Comuni e, dall'altra, i Comuni che, poiché sono state ridotte le risorse e l'ICI è l'unica risorsa su cui possono fare affidamento, evidentemente sono spinti ad urbanizzare il più possibile.

Sono però d'accordo con il senatore Ronchi (la sentenza della Corte costituzionale di novembre è una conferma di altre sentenze, anche dello scorso anno, che il Ministro ricordava) e con il senatore Piglionica: vi è il rischio che, questa norma, che invece riguarda le competenza dello Stato e della sovrintendenza, possa addirittura attribuire a questi soggetti la competenza di definire qualsiasi attività programmatoria. Poiché gli estremi sono del tutto insensati e siccome bisogna, come hanno detto i senatori Bellini e Ronchi, approvare norme in base ad una gerarchia che dobbiamo condividere, è altrettanto indispensabile che si arrivi ad una normativa definitiva. Altrimenti si continua ad oscillare a seconda del momento, delle Regione e delle situazioni emotive che si possono creare nelle varie fasi e in base ad una impossibilità d'intervento, che è un errore altrettanto grave, e ad assistere a scempi del territorio, realizzati non soltanto con l'abusivismo, ma anche con piani che sembrerebbero addirittura legali o legittimi.

Allora, tra questi due estremi, abbiamo bisogno di fissare una normativa. Per questo motivo faccio appello anche all'opposizione per cercare di arrivare in tempi rapidi all'approvazione, in questo ramo del Parlamento (che – come è noto – è anche quello più complicato), di un provvedimento in merito.

PRESIDENTE. Speriamo che non prevalga la scaramanzia, senatore Ferrante.

LIBÈ *(UDC)*. Ha fatto apposta questo riferimento, signor Presidente, per raccogliere la nostra collaborazione.

Sull'onda di un fatto quasi personale, vorrei ringraziare il Ministro perché si è impegnato a risolvere un problema a Parma che partiva anche dalle problematiche che stiamo trattando, cioè la mancanza di chiarezza sull'interpretazione delle norme. A Parma, infatti, bisogna rifare una piazza nel centro della città e proprio nei prossimi giorni chiederò al Ministro di firmare il protocollo perché ormai si è già arrivati ad una sua definizione.

Colgo l'occasione, agganciando i due aspetti, per dire che, per quanto mi riguarda, noi siamo sicuramente volenterosi e disponibili a lavorare per arrivare ad avere delle regole certe. Credo che le obiezioni e i suggerimenti che sono venuti dalla maggioranza (oggi l'opposizione qui presente è un po' decimata) siano importanti.

È necessario che troviamo un punto di equilibrio, come è stato detto. Io non sono mai stato un federalista e ritengo che l'eccesso di federalismo abbia portato tantissimi danni al nostro Paese e lo abbia bloccato. Sono d'accordo a trovare una soluzione per avere una legge chiara che possa permetterci anche di promuovere lo sviluppo.

RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, penso che stiamo partendo da una constatazione e da un allarme. In primo luogo le caratteristiche del territorio italiano sono molto particolari: il nostro Paese è un trentesimo degli Stati Uniti, che sono dunque trenta volte più grandi dell'Italia. In un vasto Paese come quello, per parlare di un Paese democratico, il trauma di una grande trasformazione non è paragonabile a quello che avviene in un territorio come il nostro dove, tra l'altro, le aree pianeggianti, come ben sappiamo, sono scarse e sono, anche da tempo, trasformate.

Faccio un esempio semplice: in Italia non esiste più il paesaggio rurale come l'abbiamo conosciuto per secoli, qualche volta per millenni. Oggi il paesaggio rurale di pianura è meccanizzato, quello di collina mantiene alcuni elementi tradizionali e quello di montagna, che ha un'incidenza economica ed occupazionale ridotta, magari è un pò più fedele all'antico. In generale, la trasformazione del paesaggio italiano è stata profondissima e i vincoli nel nostro territorio sono quelli con i quali ci misuriamo quando dobbiamo realizzare non soltanto delle edificazioni ma anche delle infrastrutture, con le criticità e i dibattiti, anche difficili, con cui dobbiamo misurarci.

La constatazione è che si va diffondendo nel nostro Paese l'idea che si debbano fare oggetto della trasformazione prioritariamente le aree compromesse, quelle da bonificare, come diceva il senatore Ronchi, quelle che nel dibattito urbanistico si chiamano aree grigie, quelle che hanno conosciuto altre trasformazioni, rispetto alle quali, tra l'altro, noi sentiamo, in questi anni, l'esigenza di un rinnovamento. Infatti si sta esaurendo una generazione di edilizia residenziale e pubblica, costruita nel primo dopoguerra, spesso con materiali non adeguati, che in molti casi mostra tutta la sua vetustà e pericolosità. Ed è soltanto un aspetto che riguarda la pianificazione urbanistica da parte dei Comuni.

Questa è la constatazione: quanto più possibile, in un territorio con queste caratteristiche, noi riusciamo ad intervenire nelle aree da riorganizzare, da trasformare, da riqualificare, meglio è. L'allarme riguarda una crescita indubbia delle edificazioni nelle aree che un tempo erano preservate e lo erano per motivi economici. Fino a qualche anno fa, la limitata crescita dei valori immobiliari faceva sì che, in alcuni territori dell'Italia, le trasformazioni urbanistiche fossero molto meno richieste, anche a causa dello spopolamento delle aree interne. Oggi, invece, è tornato ad essere, e sottolineo positivamente, vantaggioso vivere in località interne dell'Italia anziché dare corso ad un infinito processo di urbanizzazione nelle aree metropolitane in particolare. Ne deriva però un rischio serio a causa della crescita immobiliare.

Il senatore Ferrante ha fatto cenno alla riscossione dell'ICI e agli oneri concessori da parte dei molti Comuni che si trovano in difficoltà finanziarie per far quadrare il bilancio. Quando abbiamo a che fare con un Comune di 1.000, 2.000 o 3.000 abitanti sappiamo bene che lo sviluppo urbanistico può portare quelle risorse, sia in termini di investimenti, sia in termini di risorse ordinarie, che in molti casi appaiono vitali.

Il secondo motivo di allarme è la confusione istituzionale. Non c'è dubbio che abbiamo sempre più nel nostro Paese, in materia di trasformazione del territorio, una parola che viene dal livello giurisdizionale: i piani li fanno molto spesso le sentenze alla luce di situazioni conflittuali, di indeterminazione sulle fonti e sulla coerenza del coordinamento dei processi di pianificazione da parte dei diversi livelli che interagiscono tra di loro.

Indubbiamente, la qualità della trasformazione e dell'edificazione, dove si interviene su un territorio vergine, non è stata soddisfacente. L'Italia non ha reso onore alla bellezza del suo territorio e del suo paesaggio con la qualità degli interventi di qualificazione che sono stati mediamente messi in campo nelle periferie urbane, così come nel paesaggio profondo. Se questo allarme, come credo, è condiviso dalla Commissione, è anche da questa valutazione che parte l'importante procedimento legislativo che è stato avviato. Non c'è dubbio che la preoccupazione del senatore Piglionica, che si chiede se questo processo non finirà affidando la programmazione del territorio ai sovrintendenti, o meglio alle amministrazioni dei beni culturali, esige una risposta chiara.

È evidente che la pianificazione del territorio spetta alle Regioni, che la pianificazione urbanistica spetta ai Comuni e che si deve esercitare in maniera più efficace da parte dell'amministrazione competente, cioè quella dei beni culturali, l'attività di indirizzo e di concorso alla pianificazione. Per quest'ultima tutti siamo consapevoli, tra l'altro, che occorre accrescere, come dicevo nella mia introduzione, le risorse e le energie umane che purtroppo scarseggiano.

Quindi segnalo un fatto importante, anche da un punto di vista simbolico. Il Parlamento ha approvato, nell'ambito della legge finanziaria, una norma per consentire interventi di demolizione promossi dal Ministero per i beni e le attività culturali e d'intesa con il Ministero dell'ambiente in aree dell'UNESCO, cioè in aree relative a siti tutelati in base alle convenzioni dell'UNESCO. Questo è un fatto molto importante: c'è una previsione di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni del prossimo triennio che è nata da un'iniziativa parlamentare; segnalo, tra l'altro, che è utile che ciò venga attuato con un forte indirizzo parlamentare, e noi siamo ben disponibili a recepire altre indicazioni utili da parte del Senato.

Concordo con la senatrice De Petris: in questa fase di produzione legislativa occorre attivare un meccanismo di collaborazione – soprattutto nel lavoro di revisione del codice dei beni culturali per la parte riguardante il paesaggio – tra il nostro Ministero e non solo la Commissione istruzione pubblica e beni culturali, ma anche la 13ª Commissione. Condivido pienamente tale bisogno.

Vorrei rassicurare il senatore Piglionica che ha intravisto il rischio di un eccesso di poteri programmatori: non vi è questo pericolo, perché le modifiche che intendiamo introdurre riguardano il rafforzamento di strumenti di tutela, il piano paesaggistico, la normativa d'uso del bene e il parere del soprintendente per i progetti che intervengono su beni paesaggistici. Il piano paesaggistico viene redatto dalla Regione; lo Stato partecipa in modalità congiunta e obbligatoria nella regolamentazione che riguarda i

beni paesaggistici sottoposti a vincolo amministrativo o quelli annoverati dalla cosiddetta legge Galasso.

Pertanto, il nostro obiettivo è quello di stabilire a monte – senza intervenire direttamente – il vero obiettivo della programmazione sul territorio e definire i vincoli e i criteri che debbono condurre all'adozione di strumenti urbanistici da parte degli enti territoriali secondo precise responsabilità. Vorrei che fosse chiaro che la gerarchia è funzionale e non dovrebbe certo generare disordine o provocare un'assurda proliferazione di interventi che accresca ancora di più la confusione quando, al contrario, stiamo cercando di ridurla e possibilmente eliminarla del tutto.

Spetta al potere esclusivo delle Regioni – che possono però ammettere la partecipazione del Ministero – la redazione di quelle parti del piano che riguardano le aree del territorio non vincolate. È vero che in questo caso si gioca la grande partita del come formulare gli indirizzi per la riqualificazione delle aree compromesse o degradate, per le linee di sviluppo urbanistico compatibili e per l'individuazione delle nuove aree in cui realizzare obiettivi di qualità.

A tale proposito, mi è noto che è stato recentemente presentato qui in Senato un disegno di legge sulla qualità dell'architettura: è una materia interessante, così come tutto ciò che comporta interventi sul territorio e sulle aree degradate che necessitano di una riqualificazione. Mi permetto di dire ai colleghi senatori che saremo un Paese civile solo quando seguiremo l'esempio della Germania: quando si realizza una discarica o si dà inizio alla coltivazione di una cava o di una miniera, il progetto che si presenta a monte deve già definire le modalità per la ricostituzione del territorio una volta esaurita l'attività. Ricordo, ad esempio, che il Central Park originariamente era una discarica ed ora è uno dei parchi più sognati ed amati al mondo.

Una discarica può essere riqualificata in un bosco, così come una cava – non come quelle che purtroppo vediamo quando percorriamo l'Autostrada del Sole, specialmente nell'area del Casertano – può essere ricostituita sotto il profilo paesaggistico, può diventare un lago o un luogo di valorizzazione del territorio, a condizione che l'approdo conclusivo sia parte integrante della progettazione preliminare e della coltivazione e, dopo lo sfruttamento delle risorse naturali, venga pienamente – talvolta con esiti persino migliori – ricostituito.

Sono questi gli elementi, a mio avviso, alla base della riqualificazione. Ciò è possibile solo quando vi è certezza nell'operato dello Stato; se la cava diviene un buco in cui, negli anni successivi alla cessazione dell'attività, la camorra provvede, in assenza di un efficace controllo sul territorio, a scaricare sostanze tossiche e nocive, allora è logico che subentra la sfiducia del cittadino e la sconfitta della pianificazione urbanistica e territoriale. Sarà difficile a quel punto spiegare ai residenti che la nuova cava sarà realizzata a regola d'arte e sarà poi riconvertita in un parco, in un bosco o in una collina.

PIGLIONICA *(PD-Ulivo).* Non è vero che le cave del Casertano non avessero una destinazione: non avevano proprio un progetto (sono quasi tutte abusive).

RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Esattamente, senatore Piglionica, ma adesso dovremmo anche aver cambiato musica.

PRESIDENTE. Ci auguravamo di non parlare di rifiuti anche con il Ministro per i beni e le attività culturali.

RUTELLI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Ne parlo perché il tema è veramente dirompente. Tra l'altro, segnalo che vi è anche interesse a concorrere al disegno del territorio e del paesaggio.

Lo Stato deve intervenire sulle aree vincolate, formulando i suoi indirizzi anche in merito ai princìpi della trasformazione, e può collaborare con le Regioni che detengono la competenza esclusiva. Dobbiamo però guardare con attenzione al possibile rischio di un accrescimento degli adempimenti amministrativi. In sintesi, nel momento in cui stabiliamo che il nostro obiettivo è innalzare l'asticella della qualità della trasformazione del paesaggio, non dobbiamo aumentare il numero di adempimenti burocratici, per non far rientrare dalla finestra il rischio di procedimenti abusivi. La certezza dell'operato dello Stato si regge quindi su una maggiore attenzione nei confronti della qualità della programmazione del territorio e sull'impegno a non aggravare i vincoli di natura burocratica: cercheremo di attenerci a questo difficile equilibrio d'intesa con il Parlamento che si sta dedicando a questa preziosa attività legislativa.

D'altronde, per rispondere al senatore Libè, che ha citato il caso di Parma e di Piazza Ghiaia**,** è evidente che è sempre molto più facile progettare d'intesa, anziché dare avvio a procedure ed essere poi costretti ad intervenire per bloccare i lavori e rinegoziare un progetto che non sia stato parte integrante di una copianificazione trasparente da parte delle amministrazioni: in alcuni casi, il tempo impiegato per la concertazione fa guadagnare tempo nella fase successiva, perché con essa si evitano tutti quei conflitti che altrimenti insorgerebbero.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per il contributo offerto ai lavori della nostra Commissione. Spero che il relatore Bellini, nella fase di stesura del testo del disegno di legge del quale poi discuteremo, riesca ad accogliere alcune delle sollecitazioni che sono state oggi espresse dal ministro Rutelli.

Dichiaro concluse le comunicazioni del Governo.

I lavori terminano alle ore 16,15.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00