Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 27

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

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI LORENZO ORNAGHI SUGLI INDIRIZZI E SUGLI ORIENTAMENTI DEL GOVERNO IN TEMA DI TUTELA DEL PAESAGGIO

330ª seduta: martedì 13 marzo 2012

Presidenza del presidente D'ALÌ

CG 1518
TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali Lorenzo Ornaghi sugli indirizzi e sugli orientamenti del Governo in tema di tutela del paesaggio

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 11, 15 e *passim*
DELLA SETA *(PD)* 12
FERRANTE *(PD)* 13
MONACO *(PD)* 14
* ORNAGHI, *ministro per i beni e le attività culturali* 3, 14, 15

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: Coesione Nazionale (Grande Sud-Sì Sindaci-Popolari d'Italia Domani-Il Buongoverno-Fare Italia): CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Interviene il ministro per i beni e le attività culturali Lorenzo Ornaghi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali Lorenzo Ornaghi sugli indirizzi e sugli orientamenti del Governo in tema di tutela del paesaggio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del ministro per i beni e le attività culturali, professor Ornaghi, sugli indirizzi e sugli orientamenti del Governo in tema di tutela del paesaggio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringraziamo il Ministro, professor Ornaghi, per la sollecitudine con la quale ha accolto il nostro invito. Approfitto dell'occasione per ricordare a tutti che il Ministero per i beni e le attività culturali è uno dei nostri principali interlocutori in relazione ad una serie di competenze della nostra Commissione; pertanto ci auguriamo di stabilire con il signor Ministro una proficua collaborazione.

Do immediatamente la parola al ministro Ornaghi.

ORNAGHI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i senatori componenti della Commissione per avermi invitato, offrendomi così l'occasione di illustrare gli indirizzi e gli orientamenti del Governo in materia di tutela del paesaggio.

Un'efficace tutela del paesaggio è da sempre tra gli obiettivi fondamentali del Dicastero da me presieduto e sta assumendo un ruolo sempre più rilevante proprio per la crescente centralità che tale questione ricopre nelle aspettative della cittadinanza e nell'ambito del dibattito pubblico. Com'è evidente da tutta una serie di indicatori e di segnali, oltre che dai risultati interessanti di recenti e accurate indagini demoscopiche (significative rispetto alla volontà o all'aspettativa di fruizione dell'ambiente da parte dei cittadini), sempre più viva è l'attenzione sul tema dei cosiddetti beni comuni (espressione ben nota ai giuristi, ma fondamentale anche nei dibattiti attuali tra economisti). Tra di essi devono in primo luogo iscriversi il territorio, il suolo, le matrici ambientali, nei loro diversi aspetti valoriali e giuridici, quali la tutela dell'ambiente-ecosfera, il corretto as-

setto urbanistico-edilizio e soprattutto la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, di cui il paesaggio, l'elemento visivo e identitario del territorio, costituisce parte integrante ed essenziale.

Il suolo, come e prima ancora dell'acqua, è un elemento della biosfera che va preservato a fini ecologici e idrogeologici; al tempo stesso, è essenziale elemento del territorio culturalmente rilevante nelle sue componenti naturalistiche e di derivazione antropica.

Vengo subito al tema su cui mi è stato chiesto in particolare di esprimere il mio punto di vista, ossia quel consumo del suolo, a cui la Commissione ha encomiabilmente ritenuto di dedicare particolare approfondimento, svolgendo in proposito una serie di importanti audizioni nel corso degli ultimi due mesi.

Sono noti i dati, decisamente allarmanti, che ci vengono dagli studi recentemente compiuti sul problema, e che sono stati seguiti con attenzione anche dal Mibac. Importanti contributi sull'argomento sono stati dati da Legambiente e dal Politecnico di Milano, già auditi da questa Commissione. Sin dal 2007, sia Legambiente sia il Politecnico di Milano hanno richiamato l'attenzione sull'esigenza di limitare il consumo di suolo e di «costruire ambiente». Dagli inizi dell'anno è in corso lo studio, elaborato in collaborazione dal FAI e dal WWF, significativamente intitolato «Terra rubata», dal quale si evincono alcune notizie che ci danno plasticamente il senso della rilevanza del problema.

Un primo dato su cui riflettere è il fatto che le superfici cosiddette artificializzate sono aumentate nel nostro Paese, tra il 1956 e il 2001, nell'ordine del 500 per cento. Ma forse ancora più meritevole di attenzione, o di sorpresa, è il dato che in numerose porzioni del nostro territorio si riscontrino valori assai elevati di quello che viene tecnicamente definito «indice di contraddizione demo-urbana», per cui a un decremento demografico ha fatto paradossalmente riscontro un aumento delle superfici urbanizzate. Addirittura nelle fasce medio-collinari, nelle aree interne appenniniche e subappenniniche e in alcune zone interne della Sardegna si sono registrati incrementi superiori a 800 metri quadrati di superficie urbanizzata per ciascun abitante perso.

Si tratta di dati che esprimono una situazione certamente grave e talvolta paradossale. Sono dati che di necessità impongono, oggi e in vista dell'immediato futuro, una riflessione rigorosa a tutti gli attori pubblici coinvolti a vario titolo nelle politiche di gestione del territorio. Tali dati dimostrano infatti che gli strumenti di pianificazione territoriale, previsti dalle leggi vigenti, non hanno funzionato in piena corrispondenza con le originarie finalità o sono stati resi inefficaci anche dalle rapide trasformazioni in corso.

Le cause del fenomeno sono certamente molteplici e complesse. Vi è anzitutto una ragione fondamentale che attiene alle prospettive di convenienza economica: com'è a tutti noto, nel nostro Paese i cosiddetti investimenti nel mattone sono sempre sembrati garantire rendimenti certi e crescenti, risultando di fatto spesso molto più profittevoli rispetto all'impiego dei capitali in attività di impresa.

Vi sono poi ragioni legate alle esigenze finanziarie degli Enti locali, i quali sempre più frequentemente, soprattutto nelle attuali contingenze di crisi economica, utilizzano l'edificabilità dei suoli come strumento per reperire con maggiore facilità risorse economiche, spesso al fine della copertura delle ordinarie esigenze di bilancio. Rendere edificabile un'area che prima non lo era consente ai Comuni di introitare immediatamente il contributo dovuto per il rilascio del permesso di costruire e, dopo che la trasformazione edificatoria del suolo è compiuta, garantisce un introito a regime derivante dai proventi dell'ICI e oggi dell'IMU.

D'altra parte, si tende a consentire le nuove edificazioni prevalentemente sul suolo non oggetto di precedenti trasformazioni, poiché si tratta della soluzione che determina, allo stato della legislazione vigente, il minor aggravio burocratico, oltre che di quella economicamente più vantaggiosa, anzitutto per l'elementare considerazione che non comporta la necessità di demolire quanto si è precedentemente costruito prima di procedere a edificare di nuovo.

Un ulteriore spunto di riflessione, che meriterebbe adeguati approfondimenti non possibili in questa sede, è rappresentato dalle distorsioni causate dal vigente regime degli indennizzi delle espropriazioni per le opere di pubblica utilità. Il sistema odierno sembra fatto apposta per favorire il consumo di territorio agricolo verde. La legge riconosce il prezzo di mercato (il valore venale) per i suoli edificabili o edificati, mentre regala uno sconto, anche superiore al 40 per cento, a chi consuma suolo agricolo.

Si tratta palesemente di una logica di corto respiro, per cui si sacrifica definitivamente e irreversibilmente una risorsa scarsa al mero scopo di fare cassa, tra l'altro senza tenere conto degli oneri che, a loro volta, le nuove edificazioni comportano per le finanze degli Enti locali. Ci si dimentica, infatti, che le nuove costruzioni comportano la necessità di nuove dotazioni di opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Inoltre, la distribuzione estensiva sul territorio dei nuovi insediamenti dà luogo al fenomeno della cosiddetta dispersione urbana, che è di per sé stessa causa di inefficienza dei servizi, e che fa emergere l'esigenza di incrementare le reti viarie, generando in ultima analisi perdita di competitività e ulteriori spese per gli Enti locali (oltre che, ovviamente, ulteriori fattori di incremento della perdita di suolo non artificializzato).

La circostanza che, finora, nel nostro Paese si sia agito secondo queste logiche è dipesa, oltre che dai fattori economici già ricordati, anche da condizionamenti storico-culturali che però – mi preme aggiungerlo – negli ultimi tempi parrebbero meno pesanti che nel passato. Come si è già detto, sta infatti rapidamente maturando nell'opinione pubblica una maggiore sensibilità soprattutto sui temi dei «beni comuni», della tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, che include i beni culturali e il paesaggio.

Se fino a ora si è potuto consumare liberamente il suolo è stato perché – direi «soprattutto perché» – è mancata la coscienza della sua natura di risorsa scarsa. Una risorsa indispensabile da preservare e valorizzare, a beneficio delle generazioni future.

Ritengo doveroso, in questo quadro, porre il tema della limitazione del consumo del suolo al centro del mio impegno istituzionale quale Ministro *pro tempore* per i beni e le attività culturali.

Venendo alla seconda parte più programmatica, non attiene, invero, alla mia competenza istituzionale la tutela del suolo quale risorsa ecologica, né la sua preservazione per fini agricoli – profili, questi, che saranno da me doverosamente posti all'attenzione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali – ma è evidente a tutti come il consumo del suolo e il fenomeno della dispersione urbana rappresentino gli elementi di maggiore rischio per il nostro paesaggio.

Un altro passaggio logico che reputo imprescindibile per un corretto approccio alle tematiche in esame è il rifiuto del metodo dei condoni edilizi. Il primo e fondamentale strumento per limitare il consumo del suolo consiste proprio nel diffondere la cultura della legalità nell'uso e nelle trasformazioni del territorio. Occorre contrastare quella che per lungo tempo è stata nel nostro Paese una diffusa e radicata opinione, ossia che gli abusi edilizi e paesaggistici sono illeciti «convenienti», poiché consentono di lucrare rendite di posizione spesso cospicue e perché sono anche poco rischiosi, in quanto spesso privi, di fatto, di qualsivoglia sanzione. Non possiamo più permetterci di lasciar diffondere l'idea che, prima o poi, le situazioni di fatto costituite in violazione della legge potranno essere regolarizzate. Se non partiamo dall'affermazione forte di questo principio, nessuna azione politica, iniziativa legislativa o buona pratica amministrativa potrà mai effettivamente riuscire ad avere ragione dei fenomeni della dispersione urbana e del consumo incontrollato del suolo.

Questo approccio, che mette in primo piano il riuso del territorio già urbanizzato e mira a preservare, per quanto possibile, le ormai scarse aree verdi del Paese, non deve assolutamente essere inteso o percepito come un insormontabile ostacolo, una sorta di alt per le imprese edili, che tanta e importante parte hanno nel PIL del Paese. Sappiamo, d'altra parte, che le stesse imprese del settore e l'associazione di categoria (ANCE) si sono dimostrate molto sensibili a questa impostazione ed esse per prime sono ben consapevoli di quali enormi opportunità di crescita sono insite nell'apertura di una diversa e nuova stagione di crescita imperniata sull'edilizia di qualità, sul recupero delle periferie degradate e delle vastissime aree industriali dismesse, sull'efficientamento energetico del patrimonio edilizio degli anni '60 e '70 del secolo scorso

In questa prospettiva, le linee del Ministero sono quelle che passo adesso sinteticamente ad illustrare. La prima delle azioni che mi prefiggo consiste nel dare il massimo impulso al processo di emanazione, d'intesa tra Stato e Regioni, dei nuovi piani paesaggistici previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Si tratta di un'attività già da tempo avviata dal Ministero e che si trova ormai a uno stadio abbastanza avanzato, essendo stati stipulati con quasi tutte le Regioni (ne manca una: il Molise) gli accordi prodromici allo svolgimento dell'attività di elaborazione congiunta dei piani.

Il carattere strategico di questa attività e l'esigenza di focalizzare su di essa la mia attenzione discende da due fondamentali considerazioni.

Innanzitutto è noto che il piano paesaggistico, nella declinazione che ne è stata data dal vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, rappresenta lo strumento principale attraverso il quale il nostro ordinamento dà attuazione alla Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e la cui ratifica da parte del nostro Paese è stata autorizzata dalla legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Il recepimento della Convenzione ha portato a maturazione, nel nostro ordinamento, i germi fondamentali posti dalla legge n. 431 del 1985, meglio nota come legge Galasso. Con quella legge, come vi è noto, si tentò, per la prima volta, di slegare la tutela del paesaggio dalla specifica individuazione, mediante un puntuale provvedimento amministrativo, di beni dotati di particolare pregio e si è affermato il potenziamento del piano paesaggistico, con la possibilità di redigere appositi piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, come tali relativi a porzioni di territorio includenti sì i beni paesaggistici, ma non limitate a questi.

La Convenzione europea del paesaggio va ancora oltre, poiché declina il termine «paesaggio» al plurale. In questa prospettiva, l'intero territorio nazionale è composto da un insieme di diversi paesaggi: agricoli, costieri, montani, urbani, e così via. La Convenzione riguarda espressamente non solo i paesaggi dotati di particolari caratteri di pregio, ma anche quelli della vita quotidiana o persino degradati. Ratificando la Convenzione e dandovi esecuzione, il nostro Paese ha assunto l'impegno, tra l'altro, di «integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio».

L'attuazione di tale obbligo internazionale può appropriatamente avvenire nella sede della redazione congiunta dei nuovi piani paesaggistici d'intesa tra Stato e Regioni.

In questa prospettiva, il mio impegno sarà volto a promuovere presso il maggior numero possibile di Regioni la scelta di estendere la pianificazione paesaggistica all'intero territorio regionale, piuttosto che limitarla solo ai beni direttamente soggetti a vincolo paesaggistico. Si tratta di una decisione che in molte realtà regionali è stata già presa e che consentirà effettivamente di pervenire al raggiungimento dell'appena considerato obbligo internazionale in materia di integrazione del paesaggio nell'ambito della pianificazione urbanistica e permetterà anche di operare una valutazione dei profili di particolare pregio paesaggistico dei beni in una prospettiva di inquadramento nel contesto territoriale complessivo della Regione interessata.

Inoltre, come sopra ho anticipato, i nuovi piani paesaggistici sono destinati a costituire un fondamentale strumento al servizio delle politiche di contenimento del consumo di suolo, poiché permettono di considerare il

territorio regionale in una prospettiva di ampio respiro territoriale, al di là delle scelte localistiche spesso condizionate da interessi particolari.

Da pressoché tutti coloro che, in veste di urbanisti, giuristi o amministratori, si sono occupati dei temi del governo del territorio e della tutela del paesaggio e dell'ambiente è stato infatti evidenziato come il collegamento della responsabilità della pianificazione urbanistica agli organi di governo dell'ente locale, prescindendo dalle dimensioni territoriali di quest'ultimo e dalle caratteristiche fisiche, paesaggistiche, ambientali e dalle potenzialità di sviluppo economico e industriale del territorio, non sempre si sia rivelata la scelta migliore. È noto, del resto, che il principio di prossimità non sempre è coerente con le esigenze della tutela, le quali spesso richiedono la giusta distanza rispetto alle dinamiche da governare sul territorio. E oggi sappiamo che è proprio e innanzitutto il fallimento degli strumenti di pianificazione sovracomunale ad aver determinato quella gestione spesso dissennata del territorio che ha portato a incrementare la dispersione urbana, deturpando il paesaggio e consumando ettari di suolo agricolo.

In questo senso, il piano paesaggistico può candidarsi come strumento pianificatorio di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso è pertanto destinato a diventare, come da più parti si auspica, la vera e propria «costituzione del territorio», poiché determinerà in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

Ma vi è di più. I nuovi piani paesaggistici dovranno dettare necessariamente, secondo le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, specifiche prescrizioni d'uso relative alle aree vincolate. Questa previsione normativa, una volta attuata, determinerà una rivoluzione notevole, quasi copernicana (se possiamo utilizzare non imprudentemente la metafora) nell'attività di tutela del paesaggio e ridurrà notevolmente la conflittualità istituzionale che purtroppo attualmente talora si registra nei rapporti tra le amministrazioni locali e gli organi del Ministero nella gestione dei vincoli paesaggistici. In questo senso, i nuovi piani paesaggistici potranno costituire il vero e più importante contributo alla semplificazione nella materia, poiché daranno certezza e chiarezza a tutti su ciò che è vietato e su ciò che è consentito nelle aree protette e vincolate.

Entrati in vigore i nuovi piani, difatti, sarà possibile, per i cittadini e per tutti i soggetti interessati, conoscere *a priori* le utilizzazioni e le trasformazioni vietate per ciascuna area vincolata, con notevole riduzione del margine di discrezionalità – attualmente elevato – nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e delle ipotesi di potenziale contrasto tra le valutazioni di compatibilità paesaggistica espresse dagli Enti locali e quelle delle Soprintendenze.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi piani e del conseguente adeguamento alle relative prescrizioni degli strumenti di pianificazione urbanistica, diverrà operante la previsione normativa semplificatoria introdotta dal recente decreto-legge n. 70 del 2011. Al verificarsi di tali condizioni, infatti, nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di competenza della Regione o dell'Ente locale da questa delegato, il parere di competenza della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici rimarrà bensì obbligatorio, ma non sarà più vincolante e, comunque, si considererà reso favorevolmente decorsi novanta giorni.

Al riguardo, colgo l'occasione per sottolineare che il Ministero da me presieduto ha svolto, nel corso dell'ultimo anno, un notevole sforzo per la semplificazione delle disposizioni in materia di paesaggio, e che tale impegno è ancora in corso di attuazione, poiché il decreto-legge n. 5 del 2012 ha previsto la revisione e il miglioramento anche delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010, concernente il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche semplificate relative agli interventi di lieve entità (un testo sul quale, ho saputo, questa Commissione ha fornito contributi, in sede consultiva, molto interessanti e utili).

Voglio, però, sottolineare con forza come il limite massimo dell'alleggerimento burocratico possibile e consentito, in questa materia, dal necessario rispetto dei princìpi costituzionali è stato già raggiunto, e che non si reputano possibili ulteriori interventi in materia, a meno di non intaccare il nucleo fondamentale della tutela del paesaggio, che è interesse costituzionalmente primario e assoluto e che esige sempre un'apposita valutazione amministrativa preventiva nel merito della compatibilità paesaggistica dell'intervento.

La seconda fondamentale linea d'azione è da attuare con la necessaria intesa del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Si tratta di un'iniziativa legislativa volta a fissare alcuni princìpi fondamentali in materia di governo del territorio, consistenti nella previsione di misure idonee a limitare il consumo del suolo e a favorire la riqualificazione dei centri urbani e delle periferie.

È noto che nella materia del governo del territorio, soggetta alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, la definizione dei princìpi fondamentali è stata portata a termine soltanto nel segmento attinente alla disciplina edilizia, mediante l'emanazione del testo unico n. 380 del 2001. La sub-materia urbanistica, invece, è ad oggi priva di una legge quadro, per cui l'attività legislativa delle Regioni è, in questo ambito, subordinata ai princìpi ricavabili dall'ormai obsoleta legge urbanistica n. 1150 del 1942.

Non attiene con ogni evidenza alle mie competenze promuovere una legge quadro che copra l'intero ambito della materia urbanistica, ma reputo invece necessario e doveroso, proprio per quanto ho già detto rispetto alla stretta attinenza tra il tema dell'incremento della dispersione urbana e quello della tutela del paesaggio, farmi capofila di un'iniziativa normativa governativa volta a limitare il consumo del suolo. Trattandosi di tema di valenza certamente pluridisciplinare, sarà mia cura coinvolgere non solo,

come già detto, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ma anche il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Una tale iniziativa si rende necessaria anzitutto per evitare che le Regioni, sotto la spinta crescente della nuova sensibilità manifestata dall'opinione pubblica, decidano di intervenire in materia senza poter disporre di una chiara definizione dei princìpi fondamentali da parte dello Stato. Ciò infatti comporterebbe gravi conseguenze, poiché potrebbe indurre a concentrare le nuove edificazioni nelle Regioni maggiormente permissive, o meno rigorose, con conseguenti seri effetti distorsivi sul mercato edilizio e immobiliare, oltre che rischi enormi per la tutela del paesaggio e dell'ambiente. Ne potrebbe persino derivare una complessiva perdita di competitività per il Paese, già per la sola circostanza di costringere le imprese a fare i conti con decine di regolazioni diverse, una per ciascuna Regione, in una materia così cruciale e delicata. Vi sarebbero, inoltre, seri rischi di illegittimità costituzionale per quelle iniziative regionali che intervenissero in tale ambito imponendo oneri ulteriori per le trasformazioni del territorio senza una «copertura» da parte della legge statale determinatrice dei princìpi della materia del governo del territorio o, addirittura, incidendo sulla materia dell'ordinamento civile (che include il diritto di proprietà immobiliare e che è ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato).

Come è a tutti noto, redigere un disegno di legge in materia non è semplice, nonostante non manchino le proposte. Voglio ricordare innanzitutto il disegno di legge n. 2381 del senatore Marco Perduca, che siede in questa Commissione, volto a prevedere la costituzione di un Osservatorio nazionale sull'uso del suolo. Una proposta che merita certamente di essere attentamente considerata nella redazione del disegno di legge governativo.

Suggerimenti utili possono anche trarsi dai già ricordati «appunti per una proposta di legge» di Legambiente e del Politecnico di Milano.

Mi è, inoltre, noto l'interesse che il tema solleva nel mondo delle università e della ricerca, ove viene affrontato sotto diversi profili da studiosi di diverse discipline, dalla geologia all'ingegneria ambientale, dall'architettura del paesaggio all'urbanistica, dal diritto urbanistico alla biologia e all'agronomia.

Desidero anche esprimere il mio plauso per l'importante sforzo in corso di svolgimento da parte del «Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio» che ha recentemente avviato la campagna «Salviamo il paesaggio, difendiamo i territori», volta al censimento del patrimonio edilizio esistente, allo scopo di evidenziarne la parte non utilizzata o sottoutilizzata o da recuperare.

Credo che mettendo a sistema il complesso degli spunti che possono trarsi dalle diverse iniziative e dai diversi studi sia possibile elaborare un testo normativo in grado di indicare alcune direttrici fondamentali da seguire al fine di contenere al massimo il consumo di suolo e di canalizzare le attività edificatorie verso il rinnovamento urbano e la riqualificazione

della tanta, troppa parte del nostro patrimonio edilizio che versa in condizioni di progressivo abbandono o di avanzato degrado.

Si tratta di un tema complesso, che necessita di strumenti adeguati e che deve fare i conti con realtà complesse e variegate, poiché il recupero del patrimonio edilizio esistente è reso spesso complesso anche da circostanze come la parcellizzazione delle proprietà dei beni o le difficoltà burocratiche inerenti alla complessiva gestione del processo.

Possiamo però segnalare che un primo passo in questa direzione è stato già fatto, in certa misura, dal precedente Governo con l'emanazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, commi da 9 a 14, del decreto-legge n. 70 del 2011.

Le previsioni normative in argomento prevedono infatti la necessaria approvazione da parte delle Regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, di specifiche leggi finalizzate alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, alla riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare. Tali leggi regionali potranno prevedere: il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso; le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti. Sono, inoltre, previste disposizioni direttamente applicabili in caso di inerzia delle Regioni nel legiferare.

È vero che le disposizioni richiamate non attengono direttamente al tema della limitazione del consumo del suolo, ma sono certamente orientate nella direzione della promozione del rinnovamento delle città, che dovrà sempre più tener luogo del consumo di suolo non artificializzato.

Sono pienamente consapevole delle complessità della realtà con cui occorre confrontarsi al fine di individuare soluzioni adeguate, e non sono certo in grado di dire quando l'Italia potrà effettivamente riuscire a raggiungere l'obiettivo dell'azzeramento del consumo di nuovo suolo.

Questa è però una meta che dobbiamo prefiggerci da subito, se abbiamo a cuore la cura del nostro straordinario paesaggio, se davvero ci preme la realtà che vivranno le generazioni future.

PRESIDENTE. Ringraziamo il signor Ministro per la sua puntuale relazione. Colgo l'occasione per ricordare che sono attualmente all'esame della Commissione il disegno di legge in materia di città d'arte e di centri storici (all'interno del quale si potrebbe inserire qualche sistema premiante per la riqualificazione e il recupero del patrimonio esistente), e due disegni di legge in sede di esame congiunto in materia di abitazioni di qualità. Auspico pertanto che si instauri un'efficace collaborazione con il suo Ministero anche nel corso dell'esame dei suddetti provvedimenti.

DELLA SETA *(PD)*. Signor Presidente, ringrazio il ministro Ornaghi per la sua illustrazione.

Intanto vorrei sottolineare un punto del suo intervento che considero importante ed innovativo. Mi riferisco al passaggio, ripetuto e insistito, in cui dichiara che porsi oggi il problema di una legislazione nazionale e, più in generale, di comportamenti di Governo che consentano di ridurre e limitare il consumo di suolo, è un interesse generale del nostro Paese in termini di tutela del paesaggio nonché dal punto di vista economico. Stiamo parlando di un elemento che forse rappresenta la materia prima di cui disponiamo in maniera più abbondante e meno facilmente delocalizzabile. In un mondo sempre più interconnesso e globale, l'Italia non può fare a meno di capire – e finora non l'ha fatto – che si tratta di un valore da preservare a 360 gradi.

Apprezzo particolarmente anche le dichiarazioni del ministro Ornaghi sull'opportunità di promuovere un'iniziativa legislativa del Governo sul tema del consumo di suolo. Condivido altresì il riferimento all'esigenza, che riguarda anche il Dicastero per i beni e le attività culturali, di una normativa urbanistica che stabilisca degli indirizzi.

La modifica del Titolo V della Costituzione ha lasciato in capo allo Stato – io credo giustamente – il compito di fissare gli indirizzi per quanto riguarda le politiche del territorio. Abbiamo una legge quadro urbanistica, ma è datata (risale a settant'anni fa), anche se non ho problemi a riconoscere che nel momento in cui fu introdotta fosse straordinariamente innovativa: credo anzi che fosse uno dei pochi frutti virtuosi che il fascismo ci ha lasciato in eredità, poiché conteneva spunti straordinariamente anticipatori.

Visto il poco tempo che rimane a disposizione, non so se in questa legislatura si riuscirà a cogliere l'opportunità di emanare una nuova legge, ma è bene che tutti, le forze politiche e il Governo, comincino a comprendere che si tratta di un passaggio ineludibile.

Oltre a ciò, approfittando della sua presenza, vorrei sollevare due questioni che lei non ha affrontato nella sua relazione, ma che a me sembrano importanti per capire la direzione di marcia dei prossimi mesi nelle politiche di tutela del paesaggio.

Lei, signor Ministro, ha giustamente richiamato l'esigenza di chiudere in via definitiva la stagione dei condoni edilizi. A tale riguardo ricordo che, purtroppo, ancora nei giorni e nelle settimane scorse, ci siamo trovati di fronte ad iniziative legislative – poi fortunatamente abortite – che miravano a riproporre sul nostro territorio, peraltro nelle aree più compromesse (penso alla Regione Campania), i condoni edilizi. In base ai dati diffusi di recente dall'Agenzia del territorio, risulta che nel corso del 2011 sia emerso oltre un milione di case cosiddette fantasma, cioè di case che dal punto di vista catastale non esistevano.

Già in un'interrogazione parlamentare le avevo sottoposto la questione, per cui approfitto dell'occasione odierna per ribadire l'assoluta necessità e urgenza che si faccia una distinzione, nella categoria delle case cosiddette fantasma, tra quelle abusive da un punto di vista catastale (che

è giusto regolarizzare, anche per consentire allo Stato di introitare risorse che finora non erano state pagate) e quelle abusive da un punto di vista urbanistico. Immagino, infatti, che in un numero così elevato di case moltissime sorgano in aree non edificabili.

Le rivolgo dunque un appello affinché anche il suo Ministero si attivi per evitare che, con l'occasione della regolarizzazione catastale delle case fantasma, la sanatoria dell'irregolarità catastale diventi una sanatoria dell'eventuale abusivismo edilizio riguardante immobili sorti in difformità parziale o totale dagli strumenti urbanistici vigenti.

La seconda questione concerne un caso ancora più specifico, ma molto rappresentativo sia del valore che dei problemi del nostro patrimonio culturale. Mi riferisco a Pompei, dove anche nei giorni scorsi si è verificato un incidente dovuto all'insufficiente manutenzione: si è staccato un grande frammento da una delle pareti dell'atrio della *domus* della Venere in Conchiglia. Altri episodi analoghi o più gravi erano già accaduti nelle settimane e nei mesi precedenti. Soltanto pochi giorni fa lei ha dichiarato che la messa in sicurezza di quello straordinario sito archeologico e culturale è possibile, e che il suo Ministero avrebbe l'effettiva disponibilità di 100 milioni di euro, derivante dall'impiego dei fondi strutturali, da destinare al recupero di talune strutture dell'area archeologica di Pompei. Anche tale quesito le è già stato posto in un'interrogazione parlamentare, ma approfitto della sua presenza per sapere se queste risorse siano state trasferite dal Ministero dell'economia al suo Dicastero. Qual è la tempistica realisticamente immaginabile che vi permetterà di iniziare a spendere una somma che, da sola, non sarà comunque sufficiente ad affrontare il problema drammatico della manutenzione di quel sito?

FERRANTE *(PD)*. Desidero innanzitutto ringraziare molto il Ministro non soltanto per essere venuto, ma anche per una esposizione che ho trovato molto interessante nel merito.

Come anche il senatore Della Seta, vorrei trattare un punto specifico, che va forse un po' al di là di questo tema (l'occasione di averla qui con noi mi sollecita però a porle ora la domanda) e che riguarda il rapporto «un po' controverso» – per usare un'espressione eufemistica – fra tutela del paesaggio e sviluppo delle fonti rinnovabili, su cui il Ministero che lei dirige in questi anni ha avuto una attenzione particolare; aggiungerei «giustamente», perché i paesaggi che custodisce il nostro Paese sono preziosi e non sono paragonabili (mi si perdoni l'orgoglio nazionalistico) con altri paesaggi europei, che pure vedono una diffusione delle fonti rinnovabili molto più ampia della nostra (penso alla Germania o alla Danimarca). È quindi corretto che le sovrintendenze a livello del territorio e il Ministero per i beni e le attività culturali a livello centrale pongano un'attenzione particolare al fatto che vi sia uno sviluppo equilibrato delle fonti rinnovabili che il nostro Paese deve necessariamente promuovere sia per gli obblighi europei assunti da questo punto di vista, sia perché sono parte importante del rilancio economico e della *green economy*; eppure bisogna

stare attenti a far sì che ciò avvenga senza che il paesaggio sia sconvolto da questo tipo di presenza.

Le ultime modifiche normative hanno quasi risolto il problema del fotovoltaico, impedendone di fatto l'impiego in aree agricole, ma resta il problema dell'eolico, su cui vorrei sollecitare un'attenzione da parte del Ministero, perché a me pare che vi sia qualche pregiudizio negativo nei confronti del suo sviluppo, che prescinde dall'effettivo impatto ambientale e paesaggistico che pure bisogna sempre verificare. Mi pare sia eccessivo, per fare un esempio riportato in una nostra interrogazione ormai risalente ad un anno fa, che su 19 impianti eolici *off-shore* su cui c'è la richiesta di valutazione di impatto ambientale non ce ne sia una su cui vi sia un parere positivo. Mi pare un po' eccessivo, seppure con la premessa della particolarità del paesaggio italiano (anzi, dei paesaggi italiani da tutelare), che non si possa pensare ad un equilibrio per cui invece si debbano poter installare pale eoliche e qualcuna anche *off-shore*, magari non davanti alla baia della Sardegna più spettacolare, ma in mezzo all'Adriatico, dove il paesaggio onestamente (mi perdoneranno gli amici molisani o emiliani) non è fra i più pregiati al mondo e soprattutto a distanza di oltre cinque miglia dalle coste. Solleciterei, quindi, un maggiore equilibrio nella valutazione di questi «impatti».

MONACO *(PD)*. Poiché i colleghi sono molto più competenti di me e hanno posto al Ministro domande molto puntuali di merito, io invece gli porrò un interrogativo un po' eccentrico, rivolto più al politologo che al Ministro, che è il seguente. Vorrei conoscere la sua opinione, dal suo osservatorio (nuovo dal punto di vista della sua esperienza personale) e per la sua competenza specifica che chiama in causa i princìpi della tutela del paesaggio e dei beni culturali, sulla preoccupazione che attraversa tutta l'audizione, vale a dire come conciliare il governo dal centro, posto in capo al Ministro, con la proliferazione dei centri decisionali sul territorio. Questo è un problema che attraversa un po' tutte le competenze, ma forse questa in particolare. Da Ministro che si deve occupare dei beni culturali e della tutela del paesaggio, vorrei chiederle se abbia avvertito che una certa retorica che ci ha accompagnati in questi anni in tema di federalismo (mi permetterei di aggiungere anche in tema di sussidiarietà, anche se sono concetti diversi), che sembra sullo sfondo quasi configurare uno Stato minimo, se non addirittura residuale, abbia prodotto dei problemi nel passato recente. È una domanda tra il personale e l'ideologico: quelle di merito più specifiche – ripeto – le hanno già poste i colleghi più competenti.

ORNAGHI, *ministro per i beni e le attività culturali.* Sulla prima domanda, relativa alle case fantasma e all'abusivismo, credo che la risposta all'interrogazione che verrà potrà fornire migliori precisazioni.

Per quanto riguarda l'area archeologica di Pompei, mi permetto di rinviare alla mia risposta, poi pubblicata, al *question time* sul tema, che per mia colpa ho dovuto comprimere perché eccedeva i tre minuti regolamentari, ma che appunto dava notizia delle necessarie scansioni. Vi sono

105 milioni certi provenienti dai fondi europei per la coesione territoriale e in accordo con il ministro Barca si è deciso di renderli subito disponibili per le prime opere di messa in sicurezza, anche se queste non garantiscono la certezza di riuscire a salvare l'area. Fra le grandi questioni vi sono quella idrogeologica, che non è di poco conto, quella della manutenzione e quella del restauro: si tratta, quindi, di operazioni complesse. Proprio per non perdere tempo, si è deciso di concludere un accordo, di cui davo appunto conto, con i Ministri dell'interno e per la coesione territoriale, al fine di assicurare la rapida indizione delle gare necessarie, la sorveglianza sulle procedure e in prospettiva il buon uso delle risorse.

Queste misure riguarderanno inizialmente le *domus* che sono in situazione di maggiore difficoltà e, subito dopo (entro l'anno), altri edifici. A tal proposito vorrei rilevare che, dal momento che si tratta di fondi europei, l'attenzione di tutti sul rispetto dei tempi e sulla cosiddetta trasparenza è massima: l'impegno c'è ed i risultati si vedranno.

La questione complessiva, a fronte anche di parecchie richieste di aiuto, non è di poco conto. Ricollegandomi all'ultima parte dell'intervento svolto dal senatore Monaco, credo che lo Stato possa e debba avere una funzione di garanzia e di regia. Ritengo l'intervento dei privati, anche se poi sono da qualificare, non solo opportuno, ma necessario. La valutazione di ciò che il privato intende fare è affidata allo Stato. Questo sarà il secondo e grande passaggio: partendo cioè dalle risorse europee integrate dalle risorse che lo Stato italiano può mettere a disposizione (che, temo, non saranno molte), lo sforzo da fare è quello con i privati. Credo quindi che se non vogliamo fermarci allo stadio delle risorse fornite dall'Unione europea, uno sforzo in quel senso dobbiamo farlo. Ribadisco però che è doveroso che lo Stato mantenga il ruolo di valutatore di ciò che i privati offrono e poi di garante della buona attuazione di quanto previsto.

PRESIDENTE. Lo Stato dovrebbe anche ricoprire il ruolo di incentivatore.

ORNAGHI, *ministro per i beni e le attività culturali*. Sì, all'interno del quadro complicato che è stato delineato.

Il difficile equilibrio tra tutela e sviluppo delle fonti rinnovabili è uno dei primi problemi di cui mi sono accorto e di cui ho preso consapevolezza, anche se non ero a conoscenza dei 19 pareri negativi espressi. Credo che in questo, come in altri casi che sono all'attenzione di tutti, il problema del punto di equilibrio fra esigenze che appaiono diverse e addirittura insanabili, la tutela e lo sviluppo, così come su altri aspetti (ad esempio, sui luoghi dove porre le discariche, uno dei giganteschi problemi in cui comporre i divergenti e talvolta insanabilmente contrapposti interessi) sia una difficoltà propria di coloro che governano a tutti i livelli. Dico anche che oggi nemmeno un illuminato dittatore, a cui non andrebbe la simpatia del senatore Monaco, sarebbe in grado di imporre una simile volontà. Dobbiamo dire quindi che la faccia di quello che chiamiamo il

pluralismo sociale è ogni tanto anche rappresentata dall'insanabilità dei diversi interessi sociali.

Mi ero posto il problema proprio perché non appartengo a coloro che ritengono che la tutela debba fermare tutto. Il mio intendimento è piuttosto di trovare un punto di equilibrio tra tutela e sviluppo. Per questa ragione sin dal primo momento ho sollecitato un lavoro fra diversi Ministeri, a partire dal Ministero dell'ambiente, coinvolgendo anche il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e quello dello sviluppo economico, nel senso di riconsiderare alcune norme al fine di definire procedure precise, in modo tale che non sempre un alt del nostro Ministero diventi alt anche per altre questioni. Il problema coinvolge quindi l'operato di diversi Ministeri; al momento non sono in grado di dire di più. Il lavoro comunque è stato avviato.

Il senatore Monaco giustamente ha chiesto se tutto questo non chiamasse in causa il federalismo, gettando su di esso ormai luci un po' obsolete; c'entra in misura inferiore, come detto dallo stesso senatore Monaco, anche la sussidiarietà perché non riguarda il meccanismo della decisione o della ripartizione, ma quello della cooperazione, almeno per come ho inteso io la questione. Facendo della facile ironia, potrei dire che le ombre possono anche essere messe sul regionalismo, cui il senatore Monaco è invece molto devoto. Credo che il tema vero sia di trovare il punto in cui il principio dell'affermazione dell'autorevolezza o del comando dello Stato, se vogliamo chiamarlo così, si concili con le Regioni. La linea era esattamente quella delle preoccupazioni, che il Ministero da tempo stava valutando e che ritengo fondate, sul diverso comportamento che le diverse Regioni possono assumere rispetto a questo tema.

La questione dell'equilibrio è quindi in questo caso più difficile. In questo caso infatti l'equilibrio, che si deve trovare tra diverse realtà ed enti costituzionali legittimati, è addirittura politico. Credo che se uscissimo dalla fase prodromica e arrivassimo a definire abbastanza a breve gli accordi regionali con tutti questi soggetti, probabilmente quella cornice essenziale – e per alcuni aspetti invalicabile – verrebbe trovata. Non è un lavoro facile, ma sicuramente è la via obbligata.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora una volta il ministro Ornaghi per la presenza in Commissione e per le cose che ci ha detto, sulle quali avremo modo di continuare a confrontarci, sperando di riuscire a produrre una normativa utile al Paese in ordine agli obiettivi che ci siamo prefissati e che credo il Ministro, almeno da quanto ci ha detto, condivida pienamente.

Dichiaro conclusa la procedura informativa in titolo.

I lavori terminano alle ore 15,35.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00