

RESOCONTO STENOGRAFICO

340.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 24 LUGLIO 1985

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALDO ANIASI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ODDO BIASINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	30033	la tutela delle aree e dei beni di eccezionale interesse ambientale e paesistico (2960).	
Assegnazione di disegni di legge a Commissione in sede legislativa	30033	ALBORGHETTI ed altri. Norme urgenti per la tutela delle aree e dei beni di interesse ambientale e paesistico (2973).	
Disegno e proposte di legge (Discussione):		CRIVELLINI ed altri: Norme a tutela del patrimonio naturale (2991).	
Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazione dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (2994):		PRESIDENTE 30033, 30037, 30038, 30040, 30041, 30043, 30046, 30049, 30057, 30060, 30064, 30066, 30068	
BASSANINI ed altri: Norme urgenti per		BASSANINI FRANCO (<i>Sin. Ind.</i>) . 30050, 30051	
		BOETTI VILLANIS AUDIFREDI LUDOVICO (<i>MSI-DN</i>) . . 30040, 30041, 30043, 30065	
		BOSI MARAMOTTI GIOVANNA (<i>PCI</i>) 30060	
		COMIS ALFREDO (<i>DC</i>) 30066	
		ERMELLI CUPELLI ENRICO (<i>PRI</i>) 30043, 30044	

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

	PAG.		PAG.
FIANDROTTI FILIPPO (PSI), <i>Relatore per la VIII Commissione</i> 30034, 30037, 30038, 30043, 30048		POLI BORTONE ADRIANA (MSI-DN) . . .	30046, 30047, 30048
FORNASARI GIUSEPPE (DC), <i>Relatore per la IX Commissione</i>	30038	TAMINO GIANNI (DP)	30057
FRANCHI ROBERTO (DC)	30044, 30046, 30047, 30064, 30065	Convalida di deputati subentranti . .	30064
GALASSO GIUSEPPE, <i>Sottosegretario di Stato per i beni culturali e ambientali</i>	30040	Proclamazione di un deputato subentrante	30064

La seduta comincia alle 10.

DINO MADAUDO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Andreotti, Astori e Cifarelli sono in missione per incarico del loro ufficio.

Assegnazione di disegni di legge e Commissione in sede legislativa.

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, propongo che i seguenti disegni di legge siano deferiti alla sottoindicata Commissione permanente in sede legislativa:

XI Commissione (Agricoltura):

S. 1273. — «Aumento del contributo ordinario in favore dell'Istituto nazionale della nutrizione» *(approvato dalla IX Commissione del Senato) (3070) (con parere della V Commissione).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

S. 1417. — «Nuovi interventi a sostegno del settore agricolo» *(approvato dalla IX Commissione del Senato) (3071) (con parere della I, della III, della IV, della V e della XII Commissione).*

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazione dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. (2994); e delle concorrenti proposte di legge: Bassanini ed altri: Norme urgenti per la tutela delle aree e dei beni di eccezionale interesse ambientale e paesistico (2960); Alborghetti ed altri: Norme urgenti per la tutela delle aree e dei beni di interesse ambientale e paesistico (2973); Crivellini ed altri: Norme a tutela del patrimonio naturale (2991).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazione dell'articolo 82 del decreto del Presidente

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; e delle concorrenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bassanini, Nebbia, Columba, Giovannini, Mannuzzu, Onorato, Masina, Balbo Ceccarelli, Codrignani e Visco: Norme urgenti per la tutela delle aree e dei beni di eccezionale interesse ambientale e paesistico; Alborghetti, Ferri, Marrucci, Janni, Loda, Bonetti Mattinzoli, Boselli, Bulleri, Chella, Fabbrì, Geremicca, Jovannitti, Palmìni Lattanzi, Polesello, Sapiro, Satanassi, D'Ambrosio, Bosì Maramotti, Bianchi Beretta, Binelli, Cocco, Serafini, Strumendo, Ciardini, Badesi Polverini, Conte Antonio, Fagni, Minozzi, Nicolini e Tortorella: Norme urgenti per la tutela delle aree e dei beni di interesse ambientale e paesistico; Crivellini, Aglietta, Calderisi, Mella, Pannella, Roccella, Rutelli, Spadaccia, Stanzani Ghedini e Teodori: Norme a tutela del patrimonio naturale.

Ricordo che su questo decreto-legge la Commissione affari costituzionali si è espressa in senso favorevole sull'esistenza dei requisiti di cui al secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione nella seduta del 3 luglio 1985.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano-destra nazionale ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare ai sensi del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento.

Ricordo inoltre che nella seduta del 23 luglio scorso le Commissioni riunite sono state autorizzate a riferire oralmente. Il relatore per la VIII Commissione, onorevole Fiandrotti, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

FILIPPO FIANDROTTI, *Relatore per la VIII Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento di cui comincia oggi la discussione costituisce nella prima parte la riproposizione del cosiddetto decreto Galasso, in tal modo indicato dal nome del sottosegretario che ne aveva curato fundamentalmente l'elaborazione. È dal decreto Ga-

lasso, quindi, che dobbiamo partire nello sviluppare l'esame del provvedimento in discussione.

Il decreto Galasso era un provvedimento atteso e promesso da parte del Governo e della classe politica nel suo complesso. Già durante la discussione della legge sul condono edilizio, infatti, le forze politiche avevano richiesto che fosse emanata una normativa a tutela del paesaggio, la cui esigenza era apparsa con grande evidenza durante l'esame del provvedimento sul condono, alla luce dell'emergere dei dissesti determinatisi a danno del patrimonio naturale del nostro paese.

In considerazione di ciò, il Governo si era impegnato ad emanare un provvedimento per venire incontro alle richieste dei gruppi parlamentari, anche al fine di evitare che l'*iter* della legge sul condono fosse ritardato dalla presentazione di emendamenti concernenti norme sulla tutela dell'ambiente.

Il decreto Galasso, tuttavia, più che costituire un mero adempimento del Governo, ha rappresentato, a mio giudizio, l'attuazione di un punto fondamentale del programma governativo, forse posto in non sufficiente evidenza dalle dichiarazioni programmatiche ed altrettanto insufficientemente additato alla sensibilità della pubblica opinione, delle forze politiche e dei *mass-media*. Ciò non toglie, però, che quello della tutela dell'ambiente fosse uno dei punti essenziali del programma e dell'impegno politico espresso dalle forze che sostengono il Governo.

È possibile affermare che, stanti il consenso di massa ottenuto e l'impegno programmatico voluto dal Governo in ordine ad un intervento sull'ambiente, il decreto Galasso ha dato attuazione ad uno dei momenti di impegno globale sotto il profilo democratico dell'azione politica di Governo. Il provvedimento, inoltre, era stato, anche se indirettamente, promesso dalle forze politiche nel corso della campagna elettorale, essendo il frutto ormai maturo di una discussione da lungo tempo in corso nel nostro paese, sempre più conscio dell'inadeguatezza delle

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

norme vigenti, al di là di quanto previsto in materia dalla Costituzione, contenute in una legge del periodo fascista.

Il provvedimento era dunque atteso dall'opinione pubblica in generale, ma soprattutto dalle parti più sensibili della popolazione e dai giovani i quali hanno, in particolar modo sul tema della tutela e del recupero del patrimonio ambientale, un'attenzione estrema rispetto a qualsiasi altro tema. Con ciò non si vuole realizzare, a mio avviso, un interesse settoriale, e non si vuole certamente costituire una sorta di deviazione dagli interessi politici che, in modo evidente, hanno caratterizzato l'impegno dei giovani negli anni '60 e '70. Oggi si fa politica in questo modo anche perché nel recupero dell'ambiente distrutto e nella tutela di quello compromesso si esprime il rifiuto della concezione passata dello sviluppo economico ed industriale, il rifiuto del cosiddetto industrialismo *tout court*, del produttivismo esasperato a senso unico, dell'etica della società quantitativa.

Quando si parlava di società del benessere giudicandola e soprattutto definendola sulla base della quantità dei beni prodotti, quando l'etica che dominava la cultura e l'azione economica e politica era quella dello sviluppo economico da tutelare a tutti i costi e da privilegiare rispetto a qualsiasi altro interesse, allora l'impegno dei giovani era nella organizzazione e nella programmazione dello sviluppo economico. Oggi si registra un ritorno ad un'analisi critica rispetto alle stesse basi di questo sviluppo e rispetto alle ragioni di fondo. In altri termini vi è un ritorno alla battaglia per la tutela dell'ambiente, e si esprime nel contempo una diversa concezione del rapporto tra i giovani e la società, tra i giovani e le generazioni passate, anzi in qualche modo si esprime il nuovo antagonismo dei giovani rispetto alle generazioni che li hanno preceduti, in particolar modo nei riguardi dei dissesti compiuti o lasciati compiere soprattutto dalle classi politiche che si sono susseguite nel tempo. I giovani dunque esprimono questa volontà di recupero, di collegamento con le passate

generazioni e con i criteri di organizzazione sociale o di vita sociale che sembravano totalmente abbandonati. È una ripresa del discorso della qualità rispetto a quello della quantità.

Tutta la situazione trova una sua ragione nella crisi economica che ormai attraversiamo da più di dieci anni. Le grandi attese dello sviluppo industriale a tappe forzate, senza tener conto degli ostacoli da superare, il mancato risultato di tale sviluppo e la crisi consistente che ci governa da quasi un decennio, hanno messo a dura prova le basi razionali e culturali di questo sviluppo, e naturalmente le basi di consenso soprattutto per le generazioni che oggi sono le protagoniste. Dunque, vi è una richiesta che lo sviluppo economico e l'organizzazione dell'economia e della società siano basati su principi che sinteticamente possono essere contenuti nell'espressione «una diversa qualità della vita», che è stata il tema centrale della battaglia dalla metà degli anni '70 in poi e che ormai costituisce patrimonio del nostro linguaggio, della nostra cultura e del nostro impegno politico.

È un provvedimento, dicevo, molto atteso dai giovani, dalle generazioni oggi protagoniste e dagli ambienti della cultura italiana, che ha svolto per lunghi decenni un'azione apparentemente senza esiti e che è rimasta sorpresa di fronte a questa impennata di volontà della classe politica, della decisione della classe politica di dare una risposta alle proposte avanzate. È stata quindi un'attesa che ha avuto soddisfazione e che consente di rilanciare il piacere del dibattito e della proposta, di cui soprattutto ora abbiamo bisogno, nel momento in cui attraverso l'apposizione del vincolo comportato dal decreto Galasso, e dal decreto-legge n. 312, la classe politica e la classe amministrativa del nostro paese sono poste di fronte all'esigenza di dotarsi rapidamente degli strumenti che realizzino la tutela e permettano agli operatori economici di svolgere la loro attività all'interno di un quadro sicuro di riferimento, dal punto di vista normativo e dei valori.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

Il provvedimento in esame corrisponde ad un bisogno fondamentale della nostra società. Se nei decenni passati necessità primaria era quella di maggiori mezzi economici a disposizione, era quella della uscita da un certo tipo di società, una società povera, una società agricola, per l'ingresso nella società industriale secondo il modello delle nazioni più avanzate, e l'aspetto produttivo era preminente, oggi il bisogno principale, con aspetti etici fondamentali, della popolazione italiana (ed anche straniera con riferimento alla fruibilità dell'Italia, che costituisce una richiesta di tutta l'Europa e forse di tutto il mondo) è quello della tutela delle bellezze naturali, del paesaggio, del contesto italiano e dei valori culturali che esso racchiude.

Ho già detto di questo atteggiamento nuovo che ha la sua massima espansione nella nostra società del malessere; un atteggiamento via via più forte, che si esprime con manifestazioni di massa di fronte alla considerazione delle devastazioni e supera quella sorta di illuminismo economicistico degli anni passati, in cui si pensava di poter comunque regolare lo sviluppo, il quale da solo avrebbe risolto tutti i problemi. È una sorta di romanticismo sociale di ritorno, questo recupero di valori che sembravano abbandonati. È un fenomeno non negativo, anzi totalmente positivo, che costituisce la base politico-culturale del provvedimento alla nostra attenzione.

Devo ricordare subito che sul decreto Galasso si era espresso immediatamente un larghissimo consenso, e che anche gli ambienti più diffidenti o che esprimevano maggiori riserve (basti passare in rassegna la pubblicistica del tempo), in realtà avevano manifestato critiche non sul decreto Galasso ma sulla classe politica, sull'azione precedente della pubblica amministrazione o del Parlamento.

Dunque il decreto è stato confortato da un consenso molto vasto e da una disponibilità della cultura e delle forze politiche che poi, anche nei loro programmi, specialmente in occasione delle ultime elezioni amministrative, hanno confer-

mato questo loro atteggiamento. Tutto ciò ha consentito che la prima attuazione del decreto sia stata sostanzialmente positiva, che ci sia stata una notevole rispondenza delle sovrintendenze e degli organi della pubblica amministrazione e che non si siano verificate fortissime resistenze da parte di coloro che, timorosi, ritenevano che quelle norme vincolassero troppo l'attività economica o i poteri delle autonomie locali.

Questo consenso di fondo, tuttavia, non ha impedito che fossero sollevate eccezioni al decreto Galasso, non tanto per il suo contenuto, quanto piuttosto per la sua forma, la competenza, i rapporti fra l'autorità amministrativa centrale e le regioni, dotate, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, di larghissima autonomia e competenza nella materia. E quindi si è avuto il ricorso al TAR del Lazio, che ha emesso una sentenza, da tutti ben conosciuta, che costituisce la ragione giuridica immediata dell'adozione del decreto-legge oggi al nostro esame.

Prima di entrare brevissimamente, per lasciare spazio all'altro relatore, nel merito del decreto-legge, vorrei ancora ricordare i motivi, anche a costo di qualche ripetizione, che hanno indotto all'emanazione del decreto Galasso e che è bene avere presenti e valutare, nel contesto di questa discussione, perché essi devono essere il presupposto conoscitivo della nostra azione e quindi anche delle iniziative che possono essere assunte per l'ampliamento del provvedimento al nostro esame nonché per dirimere alcune delicate questioni quale, ad esempio, quella del rapporto fra Stato e regioni, che inevitabilmente insorgono nel contesto di un provvedimento di tal genere.

La principale ragione dell'emanazione del decreto Galasso è stata l'incapacità della classe politica e dei tecnici della pubblica amministrazione, della cultura tecnica che è a disposizione della classe politica, di difendere le bellezze naturali, di realizzare la Costituzione, di proporsi un obiettivo più avanzato di quello realizzato con la legge di tutela del 1939 e con la legge urbanistica del 1941.

È un'incapacità, un'impotenza, che ha varie cause: o si è trattato di debolezza di fronte agli interessi particolari che, pur se consistenti, sono sempre particolari, fino a generare veri e propri casi di corruzione, o di debolezza derivante da incapacità culturale nel comprendere il carattere irreversibile delle manomissioni sul territorio e gli effetti moltiplicatori, per generazioni e generazioni, del danno compiuto su di esso dal singolo operatore; quindi, incapacità di comprendere come un danno apparentemente piccolo rispetto ad un interesse economico da raggiungere sia in realtà, per questi effetti di moltiplicazione, assai più vasto dell'interesse conseguito nell'immediato; oppure ancora incapacità derivante dalla sproporzione tra l'istituzione competente e l'interesse in gioco.

A volte le piccole dimensioni dei comuni o dei soggetti preposti alla tutela sono causa di una incapacità a rispondere di fronte alla forza dell'operatore economico o di chi ha provocato danni alle bellezze naturali ed all'ambiente in generale. L'incapacità è equamente distribuita nella nostra classe politica ed amministrativa, a cominciare dallo Stato. Ho già ricordato che dal 1940 in poi non si è più realizzato un salto in avanti della legislazione, un salto che tenesse conto della totale trasformazione avvenuta...

PRESIDENTE. È scaduto il tempo a sua disposizione, onorevole Fiandrotti.

FILIPPO FIANDROTTI, Relatore per la VIII Commissione. ...nella nostra società. Ma tale incapacità riguarda anche le regioni, su cui erano appuntate le speranze della classe politica, della cultura e dell'opinione pubblica italiane. E queste grandi speranze sono andate deluse, anche se certamente non solo per l'incapacità di cui parlo. Forse vi è stato anche un ritardo culturale, una impreparazione tecnica nell'elaborare gli strumenti necessari, ma certo vi è una insufficienza politica rispetto alle pressioni esistenti in relazione all'utilizzazione del territorio.

Si pensi, ad esempio, al fatto che fino ad oggi sono stati approvati soltanto quattordici piani paesistici. Ricordo per tutti il dibattito politico che ha caratterizzato gli ultimi anni della vita politica piemontese, ove la regione ha realizzato una legge di uso e tutela del territorio, la cosiddetta legge Astengo n. 56, che costituisce sicuramente un importante punto di svolta nell'attività legislativa regionale, un esempio di come bisognerebbe legiferare in materia di territorio. Ebbene, da cinque anni si continua a disputare in materia e si continuano a proporre modificazioni a quella legge, come se l'aver realizzato un obiettivo di controllo ed una richiesta di programmazione dell'intervento sul territorio rappresentasse una violazione dei diritti degli operatori economici e dei cittadini in generale. E questo continuo battere e ribattere sulla necessità di ridurre la portata della legge n. 56 o, addirittura, di cancellarla, nel principio più che nel contenuto, che pure potrebbe offrire l'occasione per molte discussioni, è significativo della difficoltà che certe concezioni siano recepite dalla classe politica ed anche dalla classe economica di una regione o di un paese.

Il fatto che le forze economiche premano sulle forze politiche per ottenere ancora una volta una modifica della legge n. 56, supponendo che ad una limitazione della programmazione e del controllo pubblico sul territorio possa corrispondere un maggiore sviluppo, è il segno evidente di una incapacità a comprendere come, invece, l'uso del territorio costituisca un incentivo, una valorizzazione, un premio per l'attività economica medesima.

PRESIDENTE. Onorevole relatore, le ricordo che è scaduto il tempo a sua disposizione, e perciò la prego di concludere.

FILIPPO FIANDROTTI, Relatore per la VIII Commissione. Il decreto Galasso aveva, come ho già detto, un limite: l'essere un atto amministrativo. senza la so-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

lennità della legge, comportanté una possibilità di conflitto con le regioni, con le competenze delle stesse. Da qui la necessità di arrivare ad un provvedimento di carattere legislativo. Ma esiste un limite anche più importante, quello di essere una normativa di carattere puramente vincolistico, che rimanda ad un'azione in positivo, di costruzione, attraverso gli strumenti dei piani territoriali, dei piani paesaggistici e di una completa programmazione del territorio; rimanda, dunque, ad un altro momento, ad un'altra attività, una completa azione di valorizzazione del territorio. Tuttavia, pur con questa ottica limitata, si tratta di un provvedimento assolutamente necessario.

Concludo, ricordando che il provvedimento in esame (il decreto-legge ed il decreto Galasso che ne è alla base) costituisce uno dei diversi interventi del Governo nella materia, interventi che ne caratterizzano ed illuminano un modo di essere assolutamente nuovo rispetto ai precedenti governi. Domani si discuterà della istituzione del Ministero della ecologia; è in corso di approvazione la legge sui beni culturali e ambientali; è stato presentato dal ministro Degan il disegno di legge relativo alla sperimentazione sugli animali: tutti provvedimenti che indicano un contesto diverso, una attenzione assolutamente nuova e assolutamente prioritaria nei confronti della natura e dell'ambiente, dei beni culturali, che appunto caratterizza l'attuale Governo.

Il disegno di legge è arrivato alla Commissione...

PRESIDENTE. Concluda, onorevole relatore!

FILIPPO FIANDROTTI, *Relatore per la VIII Commissione*. ...insieme ad altre proposte parlamentari. Si è giunti successivamente ad un testo unificato che ha un consenso vastissimo. Riteniamo, dunque, che l'Assemblea possa varare quest'ultimo con grande rapidità e con, appunto, il più largo consenso.

PRESIDENTE. Il relatore per la IX Commissione, onorevole Fornasari, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIUSEPPE FORNASARI, *Relatore per la IX Commissione*. Signor Presidente, l'intervento dell'onorevole Fiandrotti mi esime dall'inquadrare il provvedimento in esame nella cornice del dibattito in atto su questi argomenti. Mi associo, quindi, alla sua relazione e mi limito all'esame del testo unificato. Dobbiamo convertire in legge, infatti, un decreto che è stato in larga parte modificato, nel senso di meglio ridefinire l'ambito della sua applicazione e la sua collocazione nell'ordinamento. Una serie di specificazioni sono state introdotte proprio in ordine alla successione delle procedure cui andremo a sottoporre il territorio.

L'aspetto più rilevante, in materia, è l'aver trasferito, quali commi aggiunti all'articolo 82 del decreto n. 616 del Presidente della Repubblica del 1977, le norme di vincolo che erano originariamente nell'articolo 1 del decreto-legge. È un modo che ha consentito alla Commissione di superare da un lato un possibile contenzioso nei rapporti tra Stato e regione, che era emerso nel dibattito di queste settimane, e dall'altro di semplificare un argomento che, in caso contrario, sarebbe rimasto sul tappeto, creando magari una serie di ostacoli alla conversione in legge del decreto, cioè la questione della data entro la quale il vincolo avrebbe dovuto decadere.

Abbiamo aggiunto alle categorie protette dal vincolo procedurale di cui alla norma che ho detto le zone di interesse archeologico ed abbiamo introdotto due specifici riferimenti. Innanzitutto quello di carattere urbanistico che tenta di definire più precisamente l'ambito del perimetro urbano escluso da tale vincolo procedurale, adottando anche in materia due criteri di riferimento, il primo dei quali riguardante i comuni che abbiano approvato uno strumento urbanistico a norma del decreto ministeriale n. 1444, del 1968. Per questi comuni sono esclusi dal vincolo le zone A, B e, limita-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

tamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione, le altre zone individuate dallo strumento urbanistico. Un altro criterio è stato invece stabilito per i comuni che non sono provvisti di strumento urbanistico: per questi comuni si fa riferimento alla perimetrazione di cui alla legge n. 865. Ci è sembrato, quello descritto, un modo più oggettivo e meno gergale di raggiungere le finalità perseguite dalla norma, rispetto a quello risultante dal testo originario del decreto.

Un secondo aspetto riguarda la questione dei boschi e delle foreste. Il vincolo resta, come è precisato nella lettera g) del nuovo testo dell'articolo 1, ma viene consentita la normale attività colturale, in modo che non si crei confusione, né si creino ostacoli inutili in sede di applicazione della norma. Abbiamo anche disciplinato la procedura con cui la relativa autorizzazione viene concessa al cittadino che ne fa richiesta, restituendo alle regioni un ben determinato ruolo ma assegnando loro dei termini perentori e riservando al Ministero per i beni culturali un ruolo di integrazione dei poteri delle regioni, di surroga in caso di inadempienza e di sostituzione, nel caso che in sede ministeriale si ritenesse la decisione regionale non conforme agli interessi generali di tutela e salvaguardia del nostro patrimonio paesaggistico.

Un inciso è stato introdotto per quanto attiene alle attività estrattive e di ricerca, ritenendosi che, poiché si tratta di una competenza primaria del Ministero dell'industria, non potesse essere escluso, comunque, un concorso dello stesso Ministero, ai fini del rilascio della specifica autorizzazione.

È rimasto in vita l'istituto del silenzio-assenso per le opere da eseguirsi da parte delle amministrazioni statali. Si pone, al riguardo, la riserva esplicita, maturata nel dibattito in Commissione, di valutare nell'ambito della discussione in aula e specificamente nella fase di approfondimento degli emendamenti, la collocazione logicamente più coerente con il testo della disposizione in esame.

Abbiamo anche superato, nella riscrittura della norma, il problema attinente alla definizione di «interventi urgenti», che lasciava adito a interpretazioni generiche suscettibili di estendersi ad interi settori di attività. Abbiamo infatti chiarito che per tutti gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, non è richiesta l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge n. 1497 del 1939.

Rimane impregiudicata dal testo licenziato dalla Commissione la questione relativa ad eventuali interventi urgenti derivanti da calamità naturali. In effetti, in tali circostanze, il decreto sullo stato di emergenza giustifica il superamento della legislazione ordinaria. Facciamo conto su tale procedura, ormai ampiamente sperimentata (purtroppo!), per fronteggiare situazioni del genere.

Quello che ho detto finora riguarda l'articolo 1, cui è logicamente collegato l'articolo 1-*quater*, introdotto dalla Commissione. In realtà, infatti, uno degli elementi che ha animato il dibattito della scorsa settimana riguarda proprio la definizione di «corsi d'acqua». Nessuno ha posto in discussione l'individuazione dei fiumi e dei torrenti, come beni da tutelare, ma sui corsi d'acqua le interpretazioni erano diverse. Abbiamo dunque stabilito che le regioni, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, elenchino i corsi d'acqua che non abbiano un interesse rilevante dal punto di vista paesaggistico: tali elenchi individuano appunto le eccezioni alla norma, che rimane pur sempre quella del vincolo. Il ministro ha poi la facoltà di modificare gli elenchi predisposti dalle regioni.

Consequente alla modifica dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, contenuta nell'articolo 1, è il punto successivo, cioè l'obbligo per le regioni di darsi una normativa coerente con gli obiettivi di questo provvedimento, vale a dire la tutela del paesaggio. In questo senso viene fatto obbligo alle regioni di definire i piani paesistici.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

Questi ultimi, per la verità, possono trovare diverse definizioni. Noi abbiamo parlato di piani paesistici o urbanistico-territoriali, ma vi sono regioni che hanno già redatto piani territoriali con un contenuto paesistico. Si tratterà, dunque, di definire nella prassi del rapporto tra regioni e Ministero l'inquadramento di questo strumento, solo relativamente nuovo, dati i ritardi con cui le regioni hanno, almeno in media, affrontato tale adempimento. Rimane anche qui, in ogni caso, la facoltà per il ministro di integrare tali piani.

In questo modo, in termini logici e di procedura, una volta approvati i piani il processo attivato rimarrà definito nel territorio in forma più specifica, anche rispetto alla definizione generale delle categorie di cui all'articolo 1, ed avremo una concretizzazione del vincolo, che diventerà un vincolo urbanistico operativo.

Al di là di queste considerazioni riguardanti la sostanza del provvedimento, vi è un altro punto che non può essere dimenticato. Mi riferisco al recupero all'interno della normativa in discussione di quanto finora è stato fatto a seguito del decreto ministeriale. Il provvedimento in esame, infatti, recupera e riconosce validità di legge ai decreti amministrativi, nel frattempo emanati dalle regioni, contenenti gli elenchi dei beni e luoghi soggetti a vincolo.

Vi è poi un'ultima questione, che non attiene al testo del provvedimento, bensì alla sua applicazione sul territorio nazionale. Poiché le regioni a statuto speciale avrebbero potuto ritenere tali norme come un'indicazione non necessariamente estendibile, nell'ambito delle diverse competenze e dei diversi poteri del nostro Stato, ai loro territori, nel sottolineare l'importanza del provvedimento, in termini di riforma sociale ed economica, abbiamo previsto un vincolo che per le regioni a statuto speciale si traduce in un vincolo al recepimento, se non altro, dei criteri e dei valori cui è informato il provvedimento stesso, considerato come un primo passo significativo e di assoluto rilievo nella vita del nostro paese per il futuro di una battaglia sentita vivamente

tra i giovani ed all'interno delle organizzazioni sociali. Tali attese meritano una risposta da parte del Parlamento: questo è il significato del provvedimento in esame, che ha visto impegnata la maggioranza ed ha incontrato grande disponibilità da parte dell'opposizione nelle Commissioni riunite.

Tutto ciò mi consente di rivolgere un invito convinto all'approvazione del testo in esame, ed anche di ritenere che ciò possa avvenire in tempi non lunghi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole rappresentante del Governo.

GIUSEPPE GALASSO, Sottosegretario di Stato per i beni culturali ed ambientali. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Boetti Villanis Audifredi. Ne ha facoltà.

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, ho ascoltato con estrema attenzione le esposizioni dei due relatori. Mi si consenta, dunque, di esporre alcune annotazioni.

Devo dire che l'onorevole Fiandrotti ha egregiamente evitato di entrare nel merito del provvedimento preferendo i toni lirici, i toni, persino, elegiaci, il ricordo della *Saturnia tellus*, e tutto ciò allo scopo, nobilissimo.... signor ministro e onorevoli colleghi, di riesumare una vecchia legge fascista del 1939. Questo è il risultato più sensazionale del decreto-Galasso.

Questa Repubblica, nata dalla Resistenza, così almeno si dice, suona il peana della vittoria, esalta i giovani, propone la valorizzazione dei beni ambientali e inneggia all'ecologia riesumando una vecchia legge fascista del 1939; una legge realizzata come Dio comanda, da una Camera dei fasci e delle corporazioni che le leggi sicuramente sapeva farle e funzionava bene per le esigenze che allora rappresentava la comunità, la nazione.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

FRANCO CALAMIDA. C'era anche tanta gente in galera nel 1939! Non funzionavano poi tanto bene le cose!

PRESIDENTE. Onorevole Calamida, la prego!

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Forse ce ne sono più oggi per ragioni politiche e lei me lo conferma (*Commenti del deputato Calamida*).

Certamente una legge fatta in maniera corretta, come tutta la legislazione urbanistica del tempo, come è stato ricordato non soltanto dall'onorevole Fiandrotti, ma in altri interventi che hanno avuto luogo ieri in Commissione.

Però la riesumazione non ci commuove perché la legge ora ricordata, che aveva indubbiamente, lo ribadisco, una sua dignità e una sua ragion d'essere, ad avviso del mio gruppo è inadeguata rispetto alle esigenze odierne. La società è diversa, diverso è l'assetto territoriale ed istituzionale. Da parte del legislatore occorrerebbe una nuova sensibilità rispetto ai mutamenti avvenuti nella società, nel territorio e nelle istituzioni. Di qui le nostre prime perplessità nei confronti di un decreto che sta per essere convertito in legge e che, a nostro avviso, rappresenta un pasticciaccio proprio perché rivitalizza attraverso compromessi inconfessabili una vecchia legge ormai inadeguata rispetto alle esigenze della società moderna, del territorio e dell'assetto istituzionale vigente, e che in realtà non affronta in maniera organica — come viceversa dovrebbe fare — la tutela del paesaggio e dei valori ambientali.

È stata fatta la storia di questo decreto, logicamente vista da sinistra, ed io ora cercherò di farla, brevemente, vista da destra.

Il decreto Galasso, accolto da un coro di approvazioni, che indubbiamente tentava di risolvere i problemi paesaggistici e ambientali che affliggevano e affliggono il nostro territorio nacque, non dimentichiamolo, come atto amministrativo: è un decreto ministeriale. Di qui l'impugnazione ad opera della regione umbra e il

procedimento davanti al tribunale amministrativo regionale, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per l'articolo 2, così ponendo un conflitto la cui soluzione spetta alla Corte costituzionale ed ha viceversa annullato il primo articolo, poiché l'atto amministrativo si riferisce non già a beni o località, intesi nella loro individualità, ma a categorie generali ed astratte di beni che spetta al legislatore individuare.

Quando si discusse il decreto-legge di modifica della legge n. 47, cosiddetta del condono edilizio, ci fu qui un gran coro, al quale noi incautamente ci associammo (lo riconosciamo obiettivamente, perché è la verità), nel richiedere di inserire il decreto Galasso nella legge 21 giugno 1985, n. 298. Il Governo, è vero, mostrò delle resistenze; consigliò al Parlamento, e ne prese impegno, di far oggetto il decreto in questione di un autonomo provvedimento legislativo. Arriviamo così all'edizione legislativa, chiamiamola in questo modo, del decreto Galasso.

Senonché, in fase di Commissione e di Comitato ristretto (non bisogna dimenticarlo, ed io lo voglio sottolineare), il decreto Galasso subì non piccole modifiche, ed anzi una profonda trasformazione, talché — mi consenta, onorevole sottosegretario — a questo punto non penso che si possa più parlare di decreto o di legge Galasso, ma che si debba più correttamente parlare di legge Galasso-Bassanini-Alborghetti, perché in realtà le norme, accolte dalla Commissione, sconvolgono e trasformano la primitiva struttura del decreto Galasso e nascono da tutta una serie di emendamenti e di richieste portati avanti dal gruppo comunista e dal gruppo della sinistra indipendente. Grandi assenti la democrazia cristiana e gli altri partiti della maggioranza. Andremo dunque ad una votazione — è facile essere profeti in questa materia — nella quale si determinerà una convergenza tra i partiti della pentarchia, più il partito comunista e la sinistra indipendente (o la sinistra dipendente, a seconda delle valutazioni che si vogliano fare sull'atteggiamento e sulla posizione di questo gruppo).

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

Siamo quindi alla solita, patologica esarchia con maggioranza pendolare. Questo, infatti, è il Governo Craxi: un governo esarchico a maggioranza pendolare. Per il decreto sulle televisioni è intervenuto l'apporto determinante del Movimento sociale italiano-destra nazionale; ora, per il decreto Galasso, quello del partito comunista. E questa maggioranza, questo Governo, sopravvivono proprio in virtù di queste loro possibilità di ricambio pendolare. Penso che su questo mio giudizio possano verificarsi molte convergenze, perché è una valutazione di natura squisitamente obiettiva.

Quali sono i pericoli insiti nel decreto Galasso e nel disegno di legge di conversione che verrà approvato? Sono molteplici, perché il testo così come è articolato manifesta parecchi elementi di illegittimità costituzionale.

Occorre che il Parlamento prenda atto che esiste l'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce alle regioni la competenza in materia urbanistica, lasciando allo Stato, e quindi al Parlamento di questa Repubblica, solo la competenza di indicare le linee fondamentali in questa materia.

Va sottolineato che attraverso il decreto Galasso lo Stato non svolge solo compiti di vigilanza, ma entra veramente nel merito della vicenda — chiamiamola così — urbanistica, per cui è indubbio che il principio sancito dall'articolo 117 della Costituzione subisce con questo decreto una ennesima violazione.

Intendiamoci bene: non è che il mio gruppo scopra o riscopra una vocazione regionalistica, non è che l'atteggiamento del mio gruppo non si ponga in contrapposizione a questa Carta costituzionale tanto da indicare un modello istituzionale alternativo ad essa; però ci preoccupiamo, signor ministro, egregi colleghi, del fatto che dopo l'approvazione, da parte del Parlamento, di un provvedimento quale è questo che discutiamo, poi l'utenza venga a trovarsi di fronte a situazioni di paralisi per vuoti normativi, per eccezioni di costituzionalità che vengano accolte dalla Suprema corte. Questi sono

danni che si riversano sulla pubblica amministrazione, oltre che sull'utenza.

Ci preoccupiamo altresì del fatto che il Ministero, attribuendosi nuove e più gravose competenze mediante questo decreto, non sia in grado poi di espletarle in maniera idonea, e che quindi l'utenza subisca un ulteriore danno, perché c'è il rischio che il Ministero e le sovrintendenze siano sommersi da una serie di richieste di autorizzazione che non possono non portare a gravi appesantimenti della macchina burocratica dello Stato, a continui ritardi.

Abbiamo presentato un emendamento che è alternativo all'intera sistematica del decreto Galasso, così com'è stato proposto e come è stato modificato in Commissione. Il nostro emendamento nasce da una corretta interpretazione dell'articolo 117 della Costituzione, dei poteri e delle competenze che spettano allo Stato e di quelli che invece spettano alle regioni. Ci siamo preoccupati che non venga sconvolto l'attuale assetto istituzionale con l'introduzione di un sistema che è soltanto frutto di un compromesso, quel compromesso cui siete giunti sotto la spinta delle giuste rimostranze degli enti territoriali e soprattutto delle regioni, che abbiamo ascoltato in sede di audizione. Ma è anche un compromesso che vorrebbe costituire un incentivo per le regioni, penalizzando l'utenza, visto che il vincolo di inedificabilità viene ribadito, sia pure a termine, termine non facilmente quantificabile in termini di durata.

Allora non si tratta solo più di un vincolo procedurale che, anche se creava comunque disagi, intoppi di natura burocratica, rimaneva pur sempre un vincolo procedurale. Nel testo che viene alla approvazione di questa Camera è invece individuato un vero vincolo di inedificabilità, sia pure a termine. Questo è l'aspetto più sconcertante del modo di legiferare che si è seguito: per indurre le regioni a compiere il loro dovere, si penalizza l'utenza, stabilendo il vincolo di inedificabilità fino a quando le regioni non avranno approvato i piani. Mi sembra, a

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

dir poco, un modo singolare di legiferare quello che penalizza ingiustamente l'utenza per indurre le regioni, che non fanno il loro dovere, a rispettare le leggi. Questo, in sostanza, è il senso del provvedimento che è stato varato dalla Commissione!

FILIPPO FIANDROTTI, *Relatore per l'VIII Commissione*. Questa norma era contenuta anche nella parte del decreto Galasso tuttora in vigore perché non compromessa dalla sentenza del TAR del Lazio. Qui non c'è nulla di nuovo!

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Certo, ma rimane il fatto che con questo provvedimento si ribadisce il vincolo e si penalizza l'utenza per andare incontro alle inadempienze ed esigenze delle regioni. Ecco perché noi siamo assolutamente critici nei confronti sia del decreto Galasso nella stesura originale sia del testo approvato dalla Commissione. Siamo consapevoli che i valori ambientali e il territorio vanno tutelati, ma pensiamo che questo si possa e si debba fare solo con leggi organiche e non — consentitemi — con pasticciacci come questo, frutto solo di compromessi inconfessabili fra le forze politiche, e il cui risultato ultimo sarà quello di penalizzare il cittadino di fronte allo strapotere dello Stato e delle regioni: siamo contrari ad un simile modo di procedere!

Riconosciamo di esserci a suo tempo accordati al coro di coloro che volevano la riesumazione, in chiave legislativa, del decreto Galasso, ed ora ci troviamo nella condizione di chiedere ammenda per essere stati troppo ottimisti: pensavamo che questa riesumazione potesse essere l'inizio di una rielaborazione organica di tutto il problema urbanistico e della tutela ambientale e territoriale. Non pensavamo certo che si arrivasse ad un pasticciaccio di tali dimensioni, che non farà altro che creare nuovi e più gravi problemi per l'utenza e per le stesse pubbliche amministrazioni, senza vantaggi per i beni e valori che si vorrebbero salvaguardare.

Di qui il nostro giudizio critico, di qui il nostro giudizio di netta contrapposizione, sia nei confronti del decreto Galasso sia nei confronti del testo varato dalla Commissione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Ermelli Cupelli. Ne ha facoltà.

ENRICO ERMELLI CUPELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, sono a tutti voi noti gli atti legislativi, politici, parlamentari ed amministrativi che hanno portato oggi in quest'aula il provvedimento di conversione in legge del decreto-legge in esame, e tra questi atti noi sottolineiamo, innanzitutto, il punto di partenza, che risale al 21 settembre 1984.

Un decreto, un provvedimento amministrativo, salutato come un evento eccezionale, come un fatto storico. Nessuna enfasi si rinveniva in certe dichiarazioni, in articoli apparsi sui maggiori quotidiani, anche per la considerazione che in quel caso l'atto storico era riconducibile a chi l'aveva firmato: che è, appunto, uno storico.

Il decreto ha avuto l'accoglienza favorevole che tutti conosciamo a livello di opinione pubblica e di forze politiche: un'accoglienza, grosso modo, senza riserve. Un'accoglienza diversa, invece, ha registrato a livello istituzionale, culminata nel ricorso presentato da alcune regioni insieme a diversi privati.

Vi è stata la decisione del TAR del Lazio (contraddittoria, peraltro, rispetto a quella del TAR della Campania), in forza della quale è restato comunque in vita l'articolo 2 del provvedimento.

Il Governo, subito dopo la decisione del TAR del Lazio, ha preannunciato di voler ricorrere al Consiglio di Stato, ritenendo giustamente di avere motivi validissimi per difendere il provvedimento; ma, nel frattempo, anche per fronteggiare una situazione di vuoto legislativo estremamente pericolosa, il Parlamento in occasione del dibattito sul decreto-legge di proroga di alcuni termini contenuti nella

legge sul condono edilizio, è stato unanime nel richiedere una sorta di soluzione-ponte rispetto ad una legge organica e definitiva di tutela ambientale, che colmasse il vuoto determinatosi soprattutto sul piano psicologico, evitando, quindi, di dare spazio a tentativi riemergenti di nuove aggressioni ed offese verso l'ambiente, il paesaggio, il territorio *tout court*. Oggi ci troviamo di fronte al lavoro compiuto rapidamente da parte delle competenti Commissioni della Camera, lavoro ancorato ad un puntuale provvedimento del Governo, cioè al decreto-legge emanato il 29 giugno 1985. Tale decreto rappresenta l'adempimento di un obbligo morale assunto dal Governo in quest'aula durante il dibattito sul condono edilizio. Si è lavorato in modo da preservare e rafforzare i criteri ispiratori del primo provvedimento, cioè il decreto 21 settembre 1984, ed è questa la constatazione che noi repubblicani facciamo oggi con ampia soddisfazione. Un dato di fatto intorno al quale si sono ritrovate le forze parlamentari al di là di alcune modifiche, integrazioni, puntualizzazioni o chiarificazioni che sono state introdotte e finalizzate al rafforzamento della filosofia del provvedimento originale. Direi che vi è stato un felice incontro tra le forze politiche, un felice incontro sponsorizzato — mi si consenta questo termine poco idoneo all'aula — dai relatori...

ROBERTO FRANCHI. Stai attento, vi è una proposta di legge sulla sponsorizzazione!

ENRICO ERMELLI CUPELLI. ... Fornasari e Fiandrotti che segue altre combinazioni positive che sono state, in questa materia, puntualmente promosse o raccolte dal Governo. Al riguardo mi si permetta di fare un apprezzamento nei confronti dell'azione svolta dal Governo. Sono conosciute le polemiche sui rapporti tra Parlamento e Governo e le critiche che rimbalzano fra i due livelli istituzionali circa gli impegni da assolvere; ma tra le tante cose dette *in alto loco* mi sembra che una sia molto giusta: l'affermazione

che la proficuità del lavoro parlamentare è legata innanzitutto al modo di porsi del Governo nei rapporti con il Parlamento. In questo caso il modo di porsi del Governo nei confronti del potere legislativo ha portato a risultati positivi così come è avvenuto, in un campo diverso come quello del fisco, quando il Governo e il ministro competente hanno ritenuto di doversi porre nei confronti del Parlamento in un certo modo, secondo una puntuale proposta accompagnata da una intelligente iniziativa. Il decreto Visentini insegna, se è vero, come è vero, che il comportamento intelligente, corretto e propositivo del Governo nei confronti del Parlamento ha portato a determinati risultati che non possono non essere considerati positivi ed utili per tutti.

La stessa cosa, per contro, non potrebbe dirsi in tema di condono edilizio. Ed è un discorso che noi repubblicani facciamo chiaramente al ministro competente, poiché il risultato conseguito da quell'attività legislativa, almeno a nostro avviso, rappresenta qualcosa che lascia molto a desiderare. Allora valga, oggi, in questa sede, un giudizio positivo per il modo in cui il Governo ha agito, nel caso specifico, in un rapporto dialettico di confronto propositivo con il Parlamento.

Noi, quindi, sottoscriviamo il testo del Comitato ristretto, lungo quella linea di rispetto verso i criteri ispiratori del primario decreto; lo sottoscriviamo, anche, per il miglioramento di quelle parti del provvedimento che consente di evitare comprensibili difficoltà applicative della legge. Sappiamo che vi sono alcuni punti sospesi, di cui uno riguarda l'ambito di applicazione dell'istituto del silenzio-assenso: alcuni vorrebbero che esso fosse cancellato, altri limitato — come lo è nell'attuale testo — alle amministrazioni statali, e altri ancora allargato a tutte le amministrazioni pubbliche.

Sappiamo peraltro, che vi sono alcuni emendamenti che noi giudichiamo incoerenti e lassisti rispetto al testo che la Commissione ha presentato. Si tratta di emendamenti che vorrebbero innalzare ai fini del vincolo la quota della catena appenni-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

nica da 1.200 metri a 1.600, stabilendo quindi un pari livello con la catena alpina. Si tratta di emendamenti che riguardano la compatibilità delle attività economiche e del lavoro umano nell'ambito dei boschi e delle foreste. Si tratta dei problemi riguardanti le zone esterne ai parchi, relativi ai corsi d'acqua, e via dicendo.

Ci interessa ribadire che non siamo disponibili, proprio per le motivazioni che sempre abbiamo portato, ad assecondare o a confortare con il nostro atteggiamento emendamenti di questo tipo. Noi intendiamo proseguire, nella conversione di questo decreto-legge, senza soluzione di continuità la battaglia che abbiamo condotto per mesi e, direi, per qualche anno sul fronte del condono edilizio, in adesione alla medesima logica di difesa del territorio, dell'ambiente, dei valori culturali, del paesaggio e delle risorse disponibili, e quindi di salvaguardia di beni che consideriamo indisponibili, rispetto alle devastazioni ed alle prevaricazioni che pure sono state tollerate per anni e che non appartengono solo al passato remoto.

Per quanto concerne l'articolato varato dal Comitato ristretto, noi concordiamo, anche al fine di poter rispondere in modo più adeguato ad eventuali eccezioni di legittimità costituzionale, sul richiamo formale all'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, cioè sul riferimento ai poteri ed alle competenze regionali: un riferimento che viene peraltro ricordato — molto opportunamente — all'istituto dell'intervento sostitutivo del Governo centrale. È un punto importante, con il quale si sono salvaguardate esigenze diverse, ma ugualmente legittime e complementari e che, appunto, dalla complementarietà ricavano un alto grado di efficacia a beneficio della normativa complessiva.

Noi repubblicani ci auguriamo che al voto di conversione di questo decreto-legge segua un più puntuale impegno del Parlamento intorno ad una serie di provvedimenti, tutti finalizzati alla difesa del territorio: si tratta delle proposte di legge

sui parchi, che sono all'esame del Senato; del disegno di legge sull'organizzazione del Ministero dei beni culturali, che pure tante polemiche ha sollevato tra gli operatori medesimi; della istituzione con legge del Ministero dell'ecologia — che avviene con ritardo —; del disegno di legge sulla difesa del suolo, a proposito del quale si deve sottolineare l'iniziativa assunta dalla Commissione lavori pubblici della Camera, che ha elaborato, con il contributo di un comitato tecnico, un testo unificato, aperto ad un ampio confronto fra i gruppi parlamentari.

Sono tutti provvedimenti che si legano sia fra di loro, sia al preannunciato disegno di legge-quadro di salvaguardia ambientale.

Il nostro consenso va pertanto al disegno di legge di conversione nei termini sopra ricordati tranne che per due punti sui quali noi stessi proporremo una modifica, per ragioni di correttezza formale, ma che non escludono valenze sostanziali, negli articoli 1-ter ed 1-quinquies.

Noi vogliamo dire basta, in una giornata come questa, che è stata definita straordinaria per l'attività parlamentare (così leggiamo su *la Repubblica* di oggi in un articolo a firma di Antonio Cederna), ad una offensiva fatta di crescenti ed indiscriminati colpi al territorio e all'ambiente, attraverso processi di urbanizzazione sconvolgente (nella migliore delle ipotesi), attraverso un progressivo inquinamento atmosferico, attraverso un'insufficiente azione preventiva dei fenomeni naturali.

Noi diciamo che la salvaguardia dell'ambiente deve manifestarsi innanzi tutto come sottolineatura di una qualità della vita e, nello stesso tempo, come acquisizione culturale e morale della società: di quella che — ci auguriamo — sarà la società postindustriale.

Per noi è essenziale la determinazione del diritto all'ambiente come momento di sintesi, come momento unitario delle componenti ecologiche e di quelle storico-culturali dell'ambiente. In questo quadro, apprezziamo e sosteniamo tutte le iniziative di livello amministrativo e legislativo

avviate per individuare i danni prodotti sul patrimonio ambientale dalla gestione del territorio operata anche da pubblici amministratori, poiché limiti di carattere culturale hanno presieduto per troppo tempo alla politica ambientale della nostra classe dirigente.

La mancata individuazione dell'ambiente come ricchezza nazionale definita e non infinita, quindi da preservare, da razionalizzare secondo scelte di medio e lungo periodo, ha dato luogo ad una politica speculativa, di saccheggio, di difesa di interessi particolari a danno di quelli generali. Non esistono, a nostro avviso, patrimonio storico e testimonianze artistiche e culturali che prescindano dal contesto ambientale in cui sono maturati e nel quale sono inseriti.

È da questi principi che è nato il decreto Galasso del 21 settembre 1984 ed è a questi principi che intendiamo legare il nostro costante impegno.

Il nostro paese, con l'applicazione e l'adeguamento delle leggi di tutela, ha la grande occasione non tanto di salvare il salvabile, quanto di valorizzare la propria immagine civile e culturale; ha l'opportunità di fare del bene ambiente un grande affare economico. E questo lo diciamo in decisa anche se cortese polemica con alcuni ambienti di quest'Assemblea.

Le bellezze naturali devono quindi essere considerate come insieme e non come situazioni specifiche variamente distribuite sul territorio. Lo sviluppo e la difesa ambientale possono convivere e marciare insieme nel quadro di una politica di programmazione degli interventi sul territorio e di razionale gestione delle risorse disponibili.

È con questo spirito che andiamo all'esame dell'articolato e degli emendamenti, avendo fiducia che il testo conclusivo della Camera possa essere considerato il decreto Galasso-bis, come presupposto di una legge Galasso non certo «bis» data la diversa natura degli atti amministrativi e di quelli legislativi!

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Poli Bortone. Ne ha facoltà.

ADRIANA POLI BORTONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, a differenza di coloro che mi hanno preceduta sarò veramente molto concisa, anche perché l'onorevole Boetti è già intervenuto sull'aspetto politico oltre che tecnico del decreto-legge oggi all'esame dell'Assemblea.

Non farò certamente il panegirico della legge del 1939, sia perché sono nata in epoca successiva sia perché non mi sembra il caso di recuperare nei fatti qualche cosa che, dopo tutto, è già recuperato o per lo meno, più che recuperato, è talmente valido che io, che ho partecipato (ritengo attivamente) ai lavori del Comitato ristretto sul progetto di legge-quadro per la tutela dei beni culturali e ambientali, ho avuto modo di ascoltare, non certo dalla mia parte politica, ma dallo stesso sottosegretario e da altre parti politiche, la frase seguente: «per fortuna che esiste una legge di quell'epoca — l'epoca alla quale mi sono prima riferita —, poiché in tanti anni non si è riusciti a far nulla...»

ROBERTO FRANCHI. Sei una nostalgica anche tu!

ADRIANA POLI BORTONE. Non sono una nostalgica... Anzi, sono una nostalgica per il presente. Se mi debbo cioè calare, come normalmente si dice, nella realtà attuale, non parto dal passato, del quale non ho e non posso avere alcuna nostalgia, ma guardo ad un presente — di qui la nostalgia — che non mi piace; un presente nel quale non riesco a vivere bene perché mancano proprio quegli aspetti (dei quali oggi ci stiamo occupando) che sono quelli aspetti di ordine ambientale che non mi pare siano stati molto valutati nell'Italia del dopoguerra o, per essere più precisi, in questi ultimi quarant'anni, durante i quali ci siamo trovati in un'Italia che — dobbiamo dirlo a chiare lettere — è stata completamente devastata dalla speculazione edilizia, dall'inquinamento e, direi, dal disinteresse per i problemi dell'ambiente: quell'ambiente che è, invece, un fatto di

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

cultura. E se tale l'ambiente è, su di esso non si può improvvisare, magari con un decreto-legge che, in quanto tale, dovrebbe rivestire non soltanto il carattere dell'urgenza ma anche quello della parzialità dell'intervento.

Cederna, su *la Repubblica* di oggi, saluta questo giorno come un giorno radioso. Non ho letto l'articolo in questione ma ho fiducia in quanto il collega ha appena detto. Ebbene, debbo precisare che questa giornata radiosa, che arriva dopo cinquant'anni, avrebbe potuto essere un po' più radiosa se, invece di affrontare il discorso sulla qualità dell'ambiente (discorso che deve essere affrontato attraverso una cultura dell'ambiente, con riferimento all'uso del territorio e ad una programmazione reale ed intelligente sul territorio) semplicemente mediante un decreto-legge, lo si fosse affrontato con una legge più organica o, magari, attraverso una serie di interventi legislativi che noi, come gruppo del Movimento sociale italiano ci saremmo augurati che venissero al più presto all'esame di quest'Assemblea. Non comprendiamo il motivo di fondo per il quale si sia dovuti ricorrere ad un decreto-legge, originariamente a termine. Sembra che, a questo punto, il termine del 31 dicembre 1985 sarà probabilmente eliminato.

ROBERTO FRANCHI. ... è stato eliminato.

ADRIANA POLI BORTONE. Anche questo argomento, se mi consentirete, sarà oggetto di una breve valutazione di merito. Dicevo che, piuttosto che di un decreto-legge, avremmo preferito si discutesse in aula del progetto di legge-quadro sulla tutela dei beni culturali ed ambientali, anche per evitare che rimanga ancora nel vago e nel sospeso il discorso delle competenze del Ministero per i beni culturali (che pretende di definirsi anche un Ministero per i beni ambientali) e del nascente (oggi o domani) Ministero per l'ecologia o forse per l'ambiente, che si ritaglia delle competenze qua e là, derivandole da altri

ministeri e vestendosi di una sorta di veste di Arlecchino che non ha certo nulla di organico.

Dunque, il decreto-legge in esame si colloca in un momento poco opportuno e, soprattutto, si poneva originariamente come una sorta di provvedimento-tampone, nell'attesa che qualcosa finalmente accadesse. E questo qualcosa doveva essere rappresentato dall'approvazione definitiva del progetto di legge per la tutela dei beni culturali e ambientali e dall'istituzione, reale e concreta, a livello organizzativo, del Ministero per l'ambiente, con la conseguente riorganizzazione del Ministero per i beni culturali.

Caro Fiandrotti, tu parli dell'attesa dei giovani e del mondo della cultura, ma io non mi limiterei a tale riferimento, poiché tutti i cittadini hanno il diritto costituzionale di vivere in un ambiente sano e di essere oggetti e soggetti, ad un tempo, anche di cultura dell'ambiente. Non è, dunque, soltanto l'attesa dei giovani e del mondo della cultura che con questo decreto viene disattesa, ma l'attesa di tutti i cittadini, che speravano forse di poter fare finalmente riferimento alla certezza del diritto, anziché trovarsi di fronte ad un provvedimento così parziale come quello oggi all'attenzione della Camera.

Dunque, il discorso non può essere di qualità, ma di quantità, e non può essere che un discorso riduttivo, poiché il problema viene affrontato in maniera così parziale e settoriale. D'altro canto, non so come si possa continuare a vivere in questa Italia così devastata nel suo ambiente, né come si possa continuare — consentitemi di dirlo, senza voler essere arrogante, ma con grande sincerità di espressione — a parlare oggi, qui dentro, di tutela dell'ambiente, quando poi non si interviene minimamente sul territorio per evitare, ad esempio, che a Firenze venga completamente devastato l'unico parco ancora esistente attraverso il rilascio, in periodo elettorale, di stranissime concessioni edilizie per campeggi. Ebbene, prima di parlare di provvedimenti, si dovrebbe cercare di realizzare quegli interventi, parziali quanto si vuole, necessari

per tutelare immediatamente l'ambiente stesso.

Il collega che mi ha preceduto parlava di fortuna (nell'accezione latina) di determinati provvedimenti e di scarsa fortuna del provvedimento sul condono edilizio. Possiamo anche condividere tale opinione, ma non mi pare, dopo tutto, che abbia avuto notevole fortuna l'altro provvedimento di matrice repubblicana, rappresentato dalla famigerata legge Bucalossi: la legge che avrebbe dovuto impedire l'abusivismo edilizio e che invece ha costituito quasi l'incentivo a creare situazioni insostenibili di abusivismo edilizio, rispetto alle quali si è poi pensato, molto malamente, di intervenire, a livello nazionale o regionale, con provvedimenti diversi.

Il collega Fornasari ha evidenziato gli aspetti a suo avviso (e solo a suo avviso, per quanto ci riguarda) positivi del lavoro svolto dalle Commissioni riunite, per giungere alla definizione, attraverso l'attività di un Comitato ristretto, di un nuovo testo del decreto in esame. Quali modifiche sostanziali, egli ha indicato l'inclusione nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616, nella parte finale dell'articolo 82, delle norme contenute nel decreto-legge n. 312, nonché la soppressione del termine del 31 dicembre 1985.

Ciò farebbe pensare che si desidera impedire una sorta di *vacatio* tra la disciplina di cui al presente provvedimento e l'entrata in vigore di una normativa nazionale organica e di più ampio respiro. A nostro avviso, però, proprio questa volontà dà l'immagine esatta di quello che vuole essere, in effetti, questo provvedimento, che d'altro canto è stato salutato su *la Repubblica* in questo modo, cioè come l'unico provvedimento che sarà approvato in materia ambientale, almeno nel breve periodo. Ciò non ci soddisfa assolutamente.

Speravamo, infatti, che si trattasse di un provvedimento a breve, in attesa di una normativa organica, e che soprattutto esso non determinasse ulteriori difficoltà nei rapporti con le regioni. Al riguardo si registra ormai una sorta di con-

flittualità permanente che questo provvedimento aggrava ulteriormente.

Come è consuetudine di questo Governo e di questa maggioranza, per quello che il collega Boetti definisce come «esapartito pendolare», ogni volta che qualcosa viene stabilita come certa, essa incomincia a vacillare. Anche in questo caso, infatti, sono cominciati i cedimenti: vi è stata una sorta di levata di scudi da parte delle regioni, che si sono sentite escluse dal provvedimento, che non consideravano né a termine né parziale, ed è intervenuto un cedimento nei loro confronti; si sono coperte così le loro inadempienze. Mi chiedo, infatti — e rivolgo la domanda anche all'onorevole sottosegretario — che cosa mai nel nostro paese abbia impedito di agire, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e sulla base di tutte le competenze — tuttora statali — in materia, nei confronti delle regioni inadempienti.

Il collega Fiandrotti ha ricordato oggi che quattordici regioni hanno già presentato il piano paesistico. Ieri erano dodici, collega Fiandrotti, non so se siano aumentate durante la notte, ma comunque — qualunque sia il dato esatto — le regioni del nostro paese sono in numero superiore e dunque vi sono certamente delle inadempienze.

FILIPPO FIANDROTTI. *Relatore per la VIII Commissione.* Soltanto 14 piani paesistici sono stati presentati in tutto il paese.

ADRIANA POLI BORTONE. Le regioni — ripeto — sono più di 14 e, dunque, ve ne sono alcune inadempienti. Che cosa ha impedito di intervenire con i commissari *ad acta*?

Il motivo è lo stesso di quello per cui non si è intervenuti rispetto ai comuni che, in base alla legge n. 1150, avrebbero dovuto dotarsi di un piano regolatore generale (altrimenti sarebbe stato nominato un commissario *ad acta*), e che a distanza di oltre quarant'anni non lo hanno ancora fatto.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

Ciò è tanto vero che, quando sono state considerate determinate esclusioni, si è fatto riferimento ad uno strumento presentato come certo, cioè alla legge n. 865 relativa alla perimetrazione dei comuni non dotati di strumento urbanistico, cioè né di piano regolatore generale né di programma di fabbricazione, per le finalità di esproprio previste dalla legge stessa.

Tali inadempienze si sono protratte fino ad oggi ed andranno ancora avanti. Esse sono recuperate in questo provvedimento il quale prevede, appunto, che le regioni che non si siano dotate di piano paesistico o di piano territoriale che abbia anche valenza ambientale, hanno tempo per regolarizzare la loro situazione fino al 31 dicembre 1986, quando forse lo Stato si ricorderà che può anche intervenire, visto che una sua legge gli consente di farlo. Ma i poteri sostitutivi non sono stati mai posti in atto e non se ne comprende la ragione.

Tra l'altro in questo decreto non si tiene conto del fatto che nel frattempo si è venuto a creare non uno snellimento di procedure o una chiarificazione di competenze, ma una sovrapposizione ulteriore di competenze perché è subentrata nel frattempo una legislazione regionale molto complicata. Infatti, sono subentrati i «p.p.a.», i «p.i.p.», là dove sono stati emanati i piani territoriali, i piani delle acque a livello regionale e non nazionale — così come si dice nel decreto —, i piani economici e quindi quelli di sviluppo. Tutti strumenti che invece di semplificare quello che doveva essere il rapporto Stato-regioni, attraverso la delega hanno reso ancora più conflittuale la situazione.

La preoccupazione della quale si sono fatti carico il Governo e la maggioranza estemporanea che si è venuta a creare in questa circostanza, è stata quella di non determinare alcun contenzioso accontentando da un lato le regioni, soprattutto quelle inadempienti, e dall'altro i comuni — ben 8 mila — che avrebbero potuto creare un certo caos.

In base al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 vengono escluse le zone A, le zone B, le zone di C di completamento e tutte quelle che si trovano nei piani pluriennali di attuazione. Ebbene, vorrei sapere quali sono le zone nelle quali si può operare dal momento che le si esclude quasi tutte e dal momento che vengono lasciati fuori tutti quei comuni che hanno la perimetrazione in base alla legge n. 865. In sostanza, si esclude la possibilità di intervenire in tutti quanti i comuni italiani lasciando ancora una volta la possibilità della speculazione edilizia, dei palazzinari, dell'abusivismo, anche sofisticato, come quello che si attua, ad esempio, nei centri storici che non sono assolutamente salvaguardati.

Ci troviamo di fronte alla impossibilità materiale da parte del Ministero dei beni culturali di intervenire per vigilare così come potrebbe e dovrebbe fare; infatti, nel decreto c'è solo una enunciazione di carattere teorico, perché nella pratica abbiamo un Ministero che ancora non ha realmente ben organizzato i servizi, con un personale non qualificato, in assenza di operatori del settore. Da tutto ciò scaturiscono le inadempienze dello Stato sia per la nomina dei commissari *ad acta*, sia per tutte quelle normali azioni di vigilanza che lo Stato stesso dovrebbe assolvere in qualche modo.

Onorevole sottosegretario, personalmente devo dire di aver sempre apprezzato ciò che lei ha fatto per l'ambiente non in quanto partito, ma come persona di cultura, come storico e come amante dell'ambiente stesso, e le riconosco una reale onestà di intenti nel modo di procedere. Però non mi sembra che quello al nostro esame possa continuare ad essere definito il decreto Galasso, perché mi pare che lo spirito iniziale che lo aveva animato ora sia stato completamente travisato e noi non possiamo condividerlo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bassanini. Ne ha facoltà.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

FRANCO BASSANINI. Signor Presidente, onorevole sottosegretario, uno studioso e giornalista che ha dato e dà un grande contributo alla difesa dell'ambiente e del patrimonio culturale, e che lo ha dato anche in tempi in cui questi argomenti non erano di moda — parlo di Antonio Cederna, che oggi è già stato citato in quest'aula — scrive oggi su *la Repubblica* che in questa giornata assistiamo «ad un fatto straordinario nella storia della Repubblica: il Parlamento discute come salvaguardare paesaggio, ambiente, bellezze naturali; è la prima volta in quasi mezzo secolo». Cederna parla poi di altri argomenti, su cui dovremo tornare, molto più sostanziali, che i colleghi non hanno ricordato; ma credo che questa prima osservazione sia importante, e che di questo vada dato atto in primo luogo al decreto Galasso.

Al di là di qualsiasi considerazione sull'efficacia degli strumenti da esso predisposti (e del resto il sottosegretario Galasso agiva con gli strumenti propri di un provvedimento amministrativo), va certamente riconosciuto, io credo, il fatto obiettivo che l'emanazione del decreto Galasso, poco meno di un anno fa, consente oggi di discutere in concreto in quest'aula su un provvedimento che rappresenta senza alcun dubbio una svolta rispetto alle linee di tendenza di fondo del nostro ordinamento, della nostra legislazione. In realtà in questi anni la nostra legislazione non aveva saputo in alcun modo reagire ad una linea di tendenza che è da tempo superata (e giustamente lo rilevava il collega Fiandrotti nella relazione) nella coscienza, nella cultura del popolo italiano, nella cultura della gente comune, per usare un'altra espressione oggi di moda, ma che non aveva trovato riscontro nelle tendenze legislative. Parlo dell'appropriazione, e dell'appropriazione senza limiti, selvaggia, delle risorse naturali, in un modello di sviluppo fondato sulla massimizzazione degli obiettivi di incremento e crescita della produzione. Sull'industrializzazione anche a costo di irreparabili e irreversibili degradazioni dell'ambiente, anche a costo della deva-

stazione del paesaggio, anche a costo della distruzione di un patrimonio culturale e naturale che pur rappresenta (lo ricordava il collega Ermelli Cupelli poco fa) un importante fattore non solo per la qualità della vita, ma anche per lo stesso sviluppo economico: la risorsa ambiente, la risorsa cultura, la risorsa rappresentata dal patrimonio naturale.

Fino ad oggi, credo che lo si possa dire, vi era nella nostra legislazione una tendenza che un grande studioso, che pure non ama indulgere a forme, come dire?, di massimalismo ambientalistico, Massimo Severo Giannini, ha descritto in questo modo: «Mentre in precedenti periodi storici vi è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, oppure, con un altro ordine di concetti, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto, e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive».

Le conseguenze sono state gravi, e sono sotto i nostri occhi. Non a caso in un editoriale di *la Repubblica* oggi il professor Montalenti riconduce gli stessi disastri avvenuti in questi giorni (si parla della Val di Fiemme, ma il riferimento è anche al Vajont e a Seveso) all'incapacità di «affrontare decisamente e coraggiosamente uno dei più gravi problemi del nostro tempo: la tutela dell'ambiente, che include la prevenzione e la difesa dalle calamità».

Nella coscienza, nella cultura della gente, dicevo, questi valori tornano oggi ad essere presenti, come in altre epoche più lontane. E questa consapevolezza culturale è realtà — il sottosegretario Galasso lo sa bene — estremamente moderna, perché prende atto di profondi processi di trasformazione economico-sociale, che hanno fatto emergere i limiti sociali e naturali dello sviluppo, che hanno fatto emergere l'insostenibilità di modelli che si fondano sulla crescita quantitativa, lineare delle risorse, su una progressione senza limiti della industrializzazione, della urbanizzazione, della motorizzazione e quant'altro, che hanno

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

messo in luce come sia necessario fare i conti con la conservazione e la difesa di beni indisponibili, che d'altra parte possono essere una componente importante di un modello di sviluppo diverso, che si fondi su un uso sobrio delle risorse (uso un'espressione che il collega Giorgio Ruffolo consegnò anni fa in un importante documento, il *Progetto per l'alternativa socialista*, approvato da quel partito al congresso di Torino).

Ebbene, il decreto Galasso ha rappresentato il primo momento in cui tutto questo insieme di tendenze importanti, profonde e moderne, che corrispondono a problemi della nostra società, a problemi imposti dai processi di trasformazione che oggi sono in atto (basti pensare alla modificazione delle ragioni di scambio e del sistema economico internazionale) emergeva a livello del nostro ordinamento.

Il decreto Galasso aveva, però, dei limiti. L'onorevole Galasso sa che questa non è una critica, perché erano limiti in qualche misura inevitabili; e gli devo dare atto del coraggio con il quale ha forzato questi limiti: nessun passo avanti si compie nel nostro ordinamento se non si ha il coraggio di operare alcune forzature, che poi consentono di trovare soluzioni articolate e completamente riconducibili al sistema istituzionale complessivo.

Il primo limite, ed il più grosso, era la forma del provvedimento, e quindi la sua forza dal punto di vista delle fonti del diritto. Era un atto amministrativo che, oltre a contenere limitazioni del diritto di proprietà e del diritto di iniziativa economica privata, interveniva in qualche misura in un assetto di competenze che è disciplinato dalla legge sulla base di principi costituzionali, cioè nella ripartizione di funzioni tra Stato-persona ed autonomie regionali e locali. Per entrambe queste ragioni lo strumento del provvedimento amministrativo poteva rivelarsi non sufficientemente efficace, poteva prestarsi al pericolo di essere messo in discussione e dichiarato illegittimo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ODDO BIASINI

FRANCO BASSANINI. A mio avviso, nel merito potevano ritrovarsi anche altri limiti: ne accenno solo uno, sapendo bene che lo stesso protagonista di questa vicenda, l'onorevole Galasso, è assolutamente d'accordo. Certo, prevedere al 31 dicembre 1985 il limite di efficacia dei decreti di assoluta ineditabilità, emessi sulla base del decreto Galasso, voleva dire accettare che questa misura di emergenza potesse, per così dire, raggiungere solo molto parzialmente il suo scopo, dal momento che il problema vero è di effettuare, sui beni e le aree identificati come suscettibili di una particolare tutela dal punto di vista paesistico ed ambientalistico, un intervento di emergenza, di tutela cautelare che consentisse di evitare che danni irreparabili si verificassero prima dell'entrata in vigore di uno specifico strumento di pianificazione del territorio che assicuri il pieno rispetto dei valori ambientalistici e paesaggistici.

Non ci ha sorpreso — di fronte a questi limiti in qualche misura inevitabili — che il giudice amministrativo (nella specie, il TAR del Lazio) dichiarasse l'illegittimità del primo articolo del decreto Galasso, facendo riferimento (chiunque legga quella decisione si rende conto che nella realtà questa è l'unica censura) alla forma adottata, sotto il profilo della sua inidoneità sia ad attivare limiti all'esercizio dei diritti di proprietà e di iniziativa privata sia, implicitamente, ad apportare modifiche all'assetto delle competenze tra regioni e Stato (anche se per questa parte il Tribunale amministrativo ha rinviato ogni decisione alla Corte costituzionale).

Per parte nostra, come i colleghi ricorderanno, neppure ventiquattro ore dopo la notizia giornalistica della decisione del TAR del Lazio, prendemmo subito l'iniziativa (chi vi parla e il collega Nebbia) di inviare una lettera a tutti i capigruppo della Camera e a tutti i parlamentari noti come più sensibili a questi problemi, con la quale si poneva il problema di provve-

dere immediatamente al recupero e alla rivitalizzazione del decreto Galasso attraverso la sua traduzione in un provvedimento legislativo, in modo da superare le censure che avevano ispirato la decisione del Tribunale amministrativo.

Avvertimmo subito (lo dico anche per rispondere ad una obiezione della collega Poli Bortone) che questo non era un atto da compiere in alternativa all'approvazione di un provvedimento più organico, cioè all'accelerazione dell'*iter* parlamentare del progetto di legge-quadro sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, provvedimento che dovrebbe finalmente dotare il nostro ordinamento di uno strumento più moderno, più efficace e più incisivo della legge Bottai in relazione alle nuove esigenze ed anche ai nuovi valori costituzionali: non c'è dubbio che nella nostra Costituzione il principio della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, così come quello della difesa della salute delle persone (un problema questo che riguarda comunque l'ambiente, anche se non direttamente il paesaggio), ha una sua precisa rilevanza di valori costituzionali.

Ma la legge-quadro, ancorché sia auspicabile e per quanto se ne acceleri l'*iter*, è comunque un provvedimento i cui effetti non possono esplicarsi immediatamente. Il grosso rischio che molte parti politiche hanno avvertito, e che del resto per primo lo stesso onorevole Galasso aveva avvertito con il suo decreto, era quello di intervenire, come purtroppo tante altre volte abbiamo fatto, con un provvedimento organico di grandi ambizioni riformatrici (anche se questo non è, come tra poco dirò, il caso del provvedimento che dalla Commissione è stato presentato all'Assemblea) dopo che, a causa dei tempi lunghi necessari per la riforma, era già stata pregiudicata la situazione di fatto. In questi casi, in sostanza, il legislatore interviene a chiudere le porte della stalla, magari con un bellissimo e modernissimo cancello elettronico, quando ormai non c'è più dentro nessun animale. Allora, da questo punto di vista, saggezza vuole che si cominci a puntellare il vecchio cancello

di legno, in attesa di progettare e costruire il meraviglioso cancello elettronico che consentirà di raggiungere risultati ottimali e di lavorare con strumenti legislativi ottimali.

I colleghi sanno che il progetto di legge-quadro predisposto dalla Commissione istruzione prevede già di per sé un complesso *iter* di attuazione: emanazione di decreti delegati, con previsioni di un termine di otto mesi, e, successivamente, provvedimenti di attuazione degli stessi. E già soltanto questo fa pensare che, comunque, la legge-quadro non potrà rivestire efficacia immediata; ma, poi, tale legge deve passare all'esame della nostra Assemblea e al vaglio del Senato, trattandosi di un provvedimento che contenendo norme di delegazione al Governo, per le quali esiste la riserva di Assemblea di cui all'articolo 72 della Costituzione, dovrà comunque essere approvato dall'Assemblea.

Il testo varato dalla Commissione, d'altra parte, è insufficiente proprio sotto il profilo dei problemi che qui ci interessano, cioè quelli della tutela paesaggistica ed ambientale. E noi riteniamo che molte delle disposizioni contenute nel provvedimento in discussione oggi e probabilmente oltre, secondo la stessa ottica, dovranno entrare a far parte del testo della legge-quadro, e ciò comporterà inevitabilmente un allungamento dell'*iter* di tale legge.

Occorre, allora, emanare comunque una normativa di salvaguardia, una normativa ponte, che valga a coprire l'arco di tempo, non brevissimo, nonostante ogni auspicio di rapidità, che intercorrerà tra oggi e l'entrata in vigore non solo della legge-quadro, ma delle norme delegate e dei relativi provvedimenti di attuazione.

Per queste ragioni noi avevamo immediatamente proposto, il giorno successivo alla notizia della sentenza del TAR del Lazio, di provvedere con una norma legislativa da adottarsi nelle forme più rapide. Lo strumento più celere a nostra disposizione era rappresentato dal decreto-legge sulla proroga di alcuni termini previsti dalla legge sul condono edi-

lizio, in quel momento al nostro esame. Per ragioni estetiche, sulle quali è inutile tornare, questa soluzione non ci piaceva particolarmente, ma essa era appunto la via che avevamo a disposizione.

I colleghi ricordano, però, come il Governo, opportunamente io credo, chiese ai presentatori degli emendamenti presentati al riguardo in quella sede di ritirarli, in cambio dell'impegno a provvedere con un decreto-legge, che è stato tempestivamente emanato e che ora esaminiamo appunto per la conversione in legge.

Qui ritengo vi siano, tuttavia, le osservazioni più rilevanti da fare. Ricordavo prima l'odierno articolo di Antonio Cederna, nel quale, oltre ad esprimere la già ricordata soddisfazione per questa storica giornata nella quale il Parlamento si occupa di questi pur fondamentali argomenti (per un Parlamento che produce per nove decimi leggende questa è certamente cosa assai rilevante), si sottolineano soprattutto una serie di questioni che il decreto-legge del Governo non aveva risolto o aveva risolto in termini discutibili o contestabili, non coerentemente rispetto agli obiettivi fondamentali di realizzazione del principio costituzionale della tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione.

Io credo che la prima cosa da osservare sia che in realtà gran parte dei rilievi sollevati hanno trovato ieri (evidentemente il noto studioso e giornalista non poteva sapere queste cose in anticipo) soluzione positiva nel testo messo a punto dalle Commissioni riunite. Inoltre sono state integrate le proposte di legge, compresa quella presentata dal nostro gruppo, con il testo elaborato dal Governo. A questo proposito vorrei dire che sotto un certo profilo sono soprattutto le proposte di iniziativa parlamentare che trovano riscontro nel testo elaborato dalle Commissioni riunite. Su tale questione ritengo però sia utile soffermarsi un momento.

La logica del nuovo testo elaborato — sottolineerò le differenze rispetto a quanto previsto nel decreto-legge originario — mi pare si possa riassumere in

questo modo. Si afferma un vincolo generale, secondo l'originaria impostazione del decreto Galasso, leggero e di ordine esclusivamente procedurale, qual era quello contenuto nell'articolo 1 del decreto Galasso e nella legge Bottai, ma lo si afferma per intere categorie di beni che sono identificate con criteri oggettivi, tenendo conto dei lineamenti essenziali del nostro territorio, e lo si afferma senza termini di tempo. In questo mi sembra che ci si uniformi sia ad una corretta interpretazione dell'articolo 9 della Costituzione, sia a quanto la Corte costituzionale, interpretando tale articolo, aveva affermato con la sentenza n. 56 del 1968, sottolineando che le bellezze naturali sono categorie originali. Tutto ciò è in perfetta coerenza con l'impostazione originaria, ripeto, del decreto Galasso.

Si dà quindi fondamento legislativo preciso alla generale identificazione di vincoli di assoluta inedificabilità che hanno un carattere cautelare e di emergenza, in vista dell'adozione di provvedimenti di pianificazione paesistico-territoriale più organici. Sotto questo profilo si recupera e si sottrae ad ogni precarietà di fronte ai giudici costituzionali l'articolo 2 del decreto Galasso, ma gli si dà anche una diversa efficacia temporale, facendolo valere fino all'intervento di strumenti di pianificazione, cioè di piani regionali paesistici o di piani urbanistico-territoriali. Tutta questa disciplina si riconduce alla corretta interpretazione dell'assetto costituzionale delle competenze. Su questo punto i colleghi mi consentiranno di soffermarmi qualche minuto perché tale argomento è stato oggetto di pesanti critiche, soprattutto da parte dei colleghi della destra.

Non si deve dimenticare che l'originaria, ancorché per certi versi insufficiente nella sua strumentazione (ed oggi questo provvedimento completa tale strumentazione), impostazione dell'articolo 82 e del decreto n. 616 era basata non sulla identificazione, esclusivamente regionale, della competenza in materia paesistica, ma sulla costruzione di un assetto di competenze basato sulla concorrenza, in

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

senso tecnico, tra Stato e regione. Soluzione peculiare, questa, che ha pochi riscontri in altre materie e che si basa sul fatto che il legislatore ritenne allora (i colleghi sanno che i lavori preparatori di quel provvedimento mi sono molto noti) che in questa materia fossero presenti due tipi di interessi costituzionalmente rilevanti e molto pregnanti, e che tra i due interessi non fosse possibile stabilire una prevalenza esclusiva.

Vi sono interessi che fanno capo essenzialmente, per ragioni che sono di sostanza ed anche costituzionali, alle collettività locali; vi sono interessi, invece, che fanno capo alla collettività nazionale e che addirittura sono propri dell'intera collettività universale, di cui ovviamente lo Stato nazionale non può che essere il rappresentante. Vi sono interessi ad una corretta pianificazione e disciplina dell'assetto del territorio che per Costituzione sono attribuiti alle regioni, con poteri di definizione legislativa di principi fondamentali, anche di indirizzo e di coordinamento, da parte dello Stato; ma non c'è dubbio che sul piano della disciplina urbanistica e della pianificazione del territorio, la Costituzione e poi la legislazione di attuazione hanno ritenuto preminente l'interesse delle popolazioni locali.

Vi sono valori e interessi consacrati negli articoli 9 e 32 della Costituzione; e vorrei ricordare anche l'articolo 41, dove si afferma che le attività private non possono recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. È inutile ricordare che stiamo discutendo di norme che pongono essenzialmente limiti alle attività private, all'esercizio del diritto di priorità e del diritto d'impresa. È chiaro che, quando si parla di soggetti privati, si parla anche di soggetti pubblici in quanto svolgono attività equiparabili a quelle private.

Per la tutela di questi valori fondamentali rileva l'interesse della collettività nazionale. A questo punto certamente si propone un tema che riguarda l'elaborazione della futura legge-quadro, per vedere come sia possibile organizzare e ar-

monizzare nella complessiva organica pianificazione del territorio la valorizzazione e la difesa dei valori paesistici e ambientalistici, e quindi come sia possibile utilizzare il complesso degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale in modo che, non attraverso la giustapposizione di diversi interventi, ma attraverso una loro armonica composizione, i soggetti pubblici portatori di questi diversi interessi siano in grado di farli valere e di coordinarli assieme.

Questo è argomento che né il decreto ministeriale Galasso né, io credo giustamente, il decreto-legge, come provvedimento di emergenza, potevano affrontare. Questo argomento dovrà essere affrontato dalla futura legge-quadro. Nel momento quindi in cui rileviamo che questa è una soluzione che non risolve tale problema, non neghiamo l'esistenza della questione, ma nello stesso tempo sottolineiamo che occorre trovare intanto una soluzione con gli strumenti di cui disponiamo.

E gli strumenti di cui disponiamo sono appunto quelli di una disciplina che per intanto preveda una concorrenza e la strumenti adeguatamente. La concorrenza stava già, come i colleghi ricorderanno, nell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, del 1977, il quale prevedeva una delega alle regioni e non un trasferimento di competenze. La delega comporta due conseguenze fondamentali. La prima è che la delega non si fonda su una interpretazione delle disposizioni costituzionali che riconosce la materia come costituzionalmente attribuita alle regioni, ma si fonda su una interpretazione della Costituzione che riconosce la materia come propria dello Stato, nella mappa costituzionale delle competenze, e suscettibile, però, di essere attribuita, per l'esercizio di tutte o parte delle funzioni amministrative relative, alle autorità regionali.

Già nell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, quindi, questa era materia di competenza statale, ancorché vi fosse una forte connessione con la competenza propria delle regioni

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

in materia urbanistico-territoriale. Nell'articolo 82, inoltre, questa concorrenza emergeva, per il riconoscimento al ministro dei beni culturali e ambientali del potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali, nonché per l'importante potere (articolo 82, ultimo comma) «di inibire lavori, o disporre la sospensione, quando rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali, anche indipendentemente dall'inclusione negli elenchi». Era questo, dunque, il modello del decreto n. 616 ma esso, a mio avviso, non era adeguatamente dotato di strumenti per la fase transitoria — chiamiamola così — che si protrarrà sino a quando la nuova legge non provvederà organicamente ad una composizione di interessi tra la pianificazione generale del territorio e la difesa paesistica ed ambientalistica.

Ho la profonda impressione che questo disegno di legge di conversione, così come è scaturito dal lavoro della Commissione, realizzi per l'appunto questa più organica dotazione di strumenti. Da questo punto di vista ritengo opportuno, e non soltanto perché mi capitò di proporlo sin dall'inizio, che le sue disposizioni fondamentali siano state inserite a completamento dello stesso articolo 82 del decreto n. 616. E ciò non solo per una ragione di più efficiente difesa rispetto ad eventuali eccezioni di incostituzionalità avanzate dalle regioni, ma anche perché, effettivamente, completa e migliora gli strumenti previsti da quel decreto, perfezionando, direi, questo sistema di concorrenza fra Stato e regioni.

Rispetto al testo del Governo la Commissione ha introdotto alcune innovazioni che credo di grande rilievo; non ne ha però introdotta un'altra che invece, a mio avviso, meriterebbe di essere esaminata da questa Assemblea.

La prima innovazione è l'eliminazione del termine del 31 dicembre 1985 che (che lo stesso rappresentante del Governo ricobbe, come ci hanno detto le associazioni ambientaliste e come nessuno poteva negare) finiva per essere profondamente contraddittorio con l'idea stessa

dell'identificazione di categorie di beni da vincolare, sia pure con un vincolo leggero e meramente procedurale, perché rilevanti per l'assetto paesistico-ambientale complessivo del paese. Questo termine è stato eliminato e credo che giustamente si sia evitato di sostituirlo facendo riferimento all'entrata in vigore della leggequadro. Questa potrà, certamente, riformare tutta la materia, ma è opportuno fin d'ora affermare che il principio del vincolo generale, sia pure procedurale, di una serie di categorie di beni deve essere politicamente ribadito anche nella leggequadro, ritenendolo noi come principio definitivo ed a regime.

La seconda innovazione è l'introduzione del vincolo di assoluta inedificabilità (previsto dall'articolo 2 del decreto Galasso) con lo spostamento del termine — questo è estremamente importante — dal 31 dicembre 1985 al momento dell'entrata in vigore dei piani paesistici regionali o dei piani territoriali con considerazione dei valori paesistici ed ambientalistici. In questo modo si effettua un raccordo, per cui la norma di salvaguardia è realmente tale; in questo modo, quindi, la norma raggiunge l'obiettivo — che penso fosse l'obiettivo originario — di far intervenire questo vincolo al fine di evitare che i piani paesistici vengano ad operare in una situazione irrimediabilmente pregiudicata, oltre quanto non lo sia stata nel passato.

Con una ulteriore innovazione si responsabilizzano, si chiamano le stesse regioni all'adozione di provvedimenti di assoluta inedificabilità. Ed anche qui c'è la concorrenza. Li ha già adottati, li adotta, continua ad adottarli il Ministero dei lavori pubblici e sono chiamate ed adottarli anche le regioni. Chi ha più filo tesserà... In questa materia — ma questa è l'ispirazione originaria dell'articolo 82 — chi ha più filo tesserà. Apriamo dunque una concorrenza, con tutti i vantaggi che ha un regime del genere.

Sottolineo che in questo modo viene fortemente incentivata anche la predisposizione e l'emanazione dei piani paesistici, perché non c'è dubbio che, a questo

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

punto, le regioni siano sollecitate ad approvarli, in modo da sostituire a tale disciplina una disciplina organica che, seppure può avere il difetto di essere meramente vincolistica, è in grado comunque di far programmare, e di far programmare correttamente.

La terza innovazione rilevante (già è stata sottolineata opportunamente dal relatore Fornasari) è quella dell'estensione della normativa alle regioni a statuto speciale. Vorrei ricordare che fu l'assessore di una provincia autonoma, in una audizione, a suggerirci tale opportunità. Sottolineo che qui siamo di fronte a norme che, a buon diritto, possono ritenersi norme di riforma sociale della Repubblica e che quindi vincolano le regioni a statuto speciale.

La quarta innovazione rilevante è quella di aver strumentato, con un lavoro nato proprio dall'elaborazione del Comitato ristretto, le procedure per la concessione delle autorizzazioni previste dall'articolo 7 della legge n. 1497, ad ulteriore integrazione dell'articolo 82. Ciò al fine di attuare anche qui il principio della concorrenza nel procedimento tra regioni e Stato. Tale procedimento, infatti, consente sia alle regioni che al Ministero di svolgere un proprio ruolo; consente al Ministero di far valere esigenze nazionali di tutela, di salvaguardia anche nei confronti di regioni che non se ne facciano carico e, nel contempo, responsabilizza anche queste ultime.

Da questo punto di vista e soprattutto per questo parlavo di completamento della strumentazione di cui all'articolo 82 nella logica dei principi ispiratori di tale articolo, che per altro il testo non aveva sufficientemente realizzato. Un quinto importante elemento di diversità è dato dalla soppressione della deroga, prevista nel decreto-legge, per le opere urgenti genericamente indicate. Sotto questa espressione, per la verità, poteva infatti essere contrabbandata qualsiasi violazione delle norme dell'articolo 1. Molto opportunamente le Commissioni hanno approvato un testo che prevede la deroga solo per gli interventi di manutenzione

ordinaria, straordinaria e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici (cioè quelli che, in realtà, non ricadrebbero nell'ambito di applicazione della legge del 1939).

Un punto è rimasto fuori dall'elaborazione delle Commissioni e, per parte nostra, lo riproporremo con forza all'attenzione dell'Assemblea. Mi riferisco alla questione del silenzio-assenso per le opere da eseguirsi da parte delle amministrazioni statali. I colleghi sanno benissimo che, sotto questo profilo, negli ultimi anni sono stati perpetrati interventi non tutti necessari, quasi nessuno armonizzato con esigenze di tutela paesistica e ambientale, che hanno prodotto danni gravi. Penso ad interventi di competenza del Ministero della difesa, di quello della marina mercantile o di quello dei lavori pubblici, tanto per fare solo qualche esempio.

Noi riteniamo che esistano esigenze di celerità delle procedure autorizzatorie in questa materia, ma riteniamo anche che queste non possano tradursi nella forma del silenzio-assenso, che in molti casi priverebbe gli organi competenti delle regioni e dello Stato della possibilità di bloccare interventi che siano gravemente pregiudiziali per l'assetto del territorio, per il paesaggio e per l'ambiente.

A parte questioni minori, sulle quali abbiamo presentato emendamenti e sulle quali torneremo in sede di discussione degli articoli, quello cui mi sono riferito rimane il punto più grosso e più grave di contraddizione del provvedimento, il che non toglie che la legge al nostro esame sia una buona legge, anzi un'ottima legge, e che, per le ragioni che ho elencato, il testo licenziato dalle Commissioni abbia consentito di affrontare e risolvere una serie di problemi che il provvedimento governativo aveva lasciato aperto o aveva risolto in modo contraddittorio; un testo capace di rappresentare effettivamente, non come qualche collega diceva, un'eccezione, ma l'avvio di una svolta che dovrà portare il Parlamento ad occuparsi tempestivamente della restante e più or-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

ganica normativa-quadro in materia ambientale e che dovrà soprattutto — ritengo che ciò sia ancora più importante — spingere Governo e Parlamento ad esercitare le loro funzioni ordinarie, quelle relative agli altri settori del nostro ordinamento e dell'azione dei pubblici poteri, con attenzione e rispetto per i valori della difesa del paesaggio e della difesa dell'ambiente. Tutto ciò a partire dalla organizzazione delle procedure parlamentari, che probabilmente richiede, come in altra sede abbiamo proposto, l'attribuzione ad un'unica Commissione delle competenze in materia e di poteri filtro nei confronti della legislazione approvata da altre Commissioni permanenti e, soprattutto a partire da una attenzione e considerazione di questi elementi, come elementi fondamentali del nostro sistema di vita e del nostro modello di sviluppo, all'interno della complessiva attività di politica economica, sociale e del territorio, del Governo e del Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo della sinistra indipendente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Tamino. Ne ha facoltà.

GIANNI TAMINO. Questo decreto-legge giunge al nostro esame — è bene ricordarlo, così come ha fatto il collega Bassanini — sulla base di un dibattito avvenuto poco più di un mese fa proprio in quest'aula. In quella occasione si discuteva il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 146, di proroga dei termini della legge sull'abusivismo edilizio e, nel corso del dibattito, più gruppi presentarono emendamenti per l'introduzione in quel provvedimento, data l'urgenza che si era determinata a seguito della sentenza del TAR del Lazio, del testo del cosiddetto decreto Galasso. Il Governo, a quel punto, ci rassicurò che se avessimo ritirato gli emendamenti — cosa che poi tutti facemmo — si sarebbe impegnato a presentare, con lo strumento legislativo più veloce (dunque il decreto-legge), un testo che presentasse gli stessi requisiti, appunto, del decreto Galasso.

Debbo dire che, come il mio gruppo insieme ad altri richiese, effettivamente il Governo, in questa occasione, ha mantenuto le promesse: il decreto-legge vi è stato e la tempestività (parlavamo di circa 10 giorni) si è davvero realizzata. La logica è stata abbastanza simile, pur se non identica a quella che aveva ispirato il contenuto del decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 1984. In quell'occasione, però, noi ponemmo anche un'altra condizione, cioè l'assenza di scadenze temporali e chiedemmo che comunque il decreto avesse valore fino all'entrata in vigore delle norme attuative della nuova legge sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Il decreto-legge, nel testo licenziato dal Governo, non rispondeva, per alcuni aspetti, all'accordo verbale che si era determinato tra Governo ed Assemblea, sempre nell'occasione che ho ricordato; non rispondeva cioè al criterio di dettare una disciplina valida fino all'entrata in vigore delle norme attuative della futura legge sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali. L'introduzione della scadenza, prevista per il 31 dicembre 1985, costituiva grave alterazione rispetto a quanto si era concordato in quest'aula circa un mese e mezzo fa.

Subito dopo aver preso conoscenza del testo del decreto-legge, pertanto, il mio gruppo, come del resto altri gruppi, si è fatto carico di esprimere riserve e critiche, pur se noi stessi ne avevamo richiesto l'emanazione. C'è inoltre da dire che nel provvedimento era contenuta una norma per noi assolutamente inaccettabile, che garantiva alle amministrazioni statali (ma non solo ad esse, poiché il testo parlava di opere da eseguirsi da amministrazioni statali «o comunque insistenti su aree del demanio statale») la procedura del silenzio-assenso entro il termine di 120 giorni.

Tale norma rappresentava per noi un ulteriore elemento di preoccupazione. Non potevamo, invece, non convenire sull'opportunità di altre modifiche apportate rispetto al testo originario del decreto Galasso, quali quelle relative all'esten-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

sione dell'elenco delle aree da vincolare, e ciò anche se sussistevano a nostro avviso altre situazioni meritevoli di tutela che avrebbero dovuto essere inserite in quel contesto.

Il dibattito nelle Commissioni riunite istruzione e lavori pubblici e l'attività del Comitato ristretto appositamente costituito hanno effettivamente dato luogo a rilevanti ed utili modifiche al testo del decreto. È stata anzitutto soppressa la scadenza del 31 dicembre 1985, nonché il riferimento all'entrata in vigore della nuova legge sulla tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, mentre la normativa contenuta nel decreto è stata posta ad integrazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Sono state apportate corrette modifiche all'elenco contenuto nel decreto-legge, ai fini di una migliore chiarificazione del concetto di corso d'acqua (in modo tale da non creare situazioni di effettiva difficoltà per le regioni), di una differenziazione tra area alpina ed appenninica, dell'inserimento di zone di interesse archeologico.

Tutte queste modifiche, di carattere positivo, ci inducono a valutare in modo favorevole il testo oggi all'esame dell'Assemblea: un testo valido ed innovativo, che costituisce un punto di partenza per un nuovo modo di agire nell'ambito del settore dei beni culturali ed ambientali e per la difesa dell'ambiente in generale. Restano tuttavia degli aspetti suscettibili di ulteriori perfezionamenti, attraverso modifiche che vadano nella direzione e nello spirito del provvedimento stesso. Se tali modifiche saranno apportate, ciò rappresenterà un fatto indubbiamente positivo; in caso contrario, però, non cambierà il nostro giudizio sul complesso del provvedimento, che giudichiamo comunque valido. Si tratta di proposte di modifica e di chiarimento riguardanti innanzitutto l'unico aspetto, secondo noi, molto discutibile del provvedimento, vale a dire il principio del silenzio-assenso.

Il testo approvato dalle Commissioni riunite limita l'applicazione di tale principio rispetto a quanto previsto origina-

riamente nel decreto-legge; tuttavia riteniamo che l'introduzione del silenzio-assenso in questa materia, anche con i limiti che ho detto, sia pericolosa, contraddittoria e direi anche offensiva nei confronti del Governo. Non è pensabile, infatti, che in una materia di tale rilievo un ministro non sia in grado di pronunciarsi nel termine così ampio di 120 giorni. Riteniamo, ripeto, inutile l'introduzione di un principio pericoloso come il silenzio-assenso in questa materia e ci auguriamo, pertanto, che questo punto possa essere modificato in una direzione coerente con lo spirito del provvedimento.

Un altro rilievo riguarda il penultimo comma dell'articolo 1 del decreto-legge, là dove si fa riferimento agli «interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro conservativo, che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici». La dizione ci sembra offrire sufficienti garanzie, tuttavia riteniamo opportuna l'introduzione di un vincolo, vale a dire la comunicazione al ministro, prevedendo che quest'ultimo abbia la facoltà di intervenire o meno. In questo caso potremmo anche accettare una sorta di silenzio-assenso, da interpretarsi più che altro come conoscenza da parte del ministro, il quale, se lo ritiene, può intervenire. Si tratta, però, di un aspetto meno rilevante del precedente; in relazione al quale è necessaria una modifica secondo noi significativa ai fini di una reale garanzia di tutela.

Per quanto riguarda l'elenco delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, riteniamo sussistano anomalie di trattamento tra le aree ed aspetti poco chiari che rischiano di vanificare l'obiettivo perseguito con l'introduzione di quelle determinate aree nell'elenco stesso. Più precisamente, mentre in alcuni casi si indicano confini ben precisi o si fa riferimento a fasce di rispetto, tali caratteristiche mancano nella lettera g) dell'elenco, riferita ai boschi ed alle foreste, rispetto ai quali, per motivi ecologici, cioè per il dinamismo esistente in un bosco o in una foresta, che non sono un qualcosa di rigidamente definibile e delimitabile, per il di-

namismo biologico insito in tali strutture ecologiche, è necessario, a mio avviso, prevedere una fascia esterna di protezione per garantire una maggiore potenzialità a quegli equilibri dinamici ed ecologici caratteristici di un bosco o di una foresta.

A maggior ragione questo discorso deve valere per le zone umide — lettera *i*) — incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448, perché in questo caso, per analogia con quanto previsto per i parchi, dobbiamo prevedere una fascia di rispetto; infatti le zone umide, che rientrano in una normativa internazionale, devono essere equiparate a tutti gli effetti, sotto il profilo normativo, ai parchi nazionali.

L'ultimo punto, poco chiaro, anche se può andar bene in via di principio ma non dal punto di vista pratico, è quello relativo alla lettera *l*) dell'elenco, là dove si definiscono come aree da sottoporre a vincolo paesaggistico i vulcani. Il limite di questo punto sta proprio nella genericità del termine «vulcani»; il problema è quello di chiarire quale parte di un vulcano deve essere sottoposto a vincolo specificando, ad esempio, in modo esplicito che si intende fare riferimento a tutto il vulcano, cioè dal cratere fino ai piedi della montagna vulcanica o, comunque, stabilendo dei criteri di delimitazione che non diano adito a interpretazioni che potrebbero essere differenti da zona a zona, data la diversità esistente tra un vulcano-isola, come l'isola di Vulcano o l'isola di Stromboli, un vulcano di grandi dimensioni, come l'Etna, o un vulcano per gran parte già area urbana, come il Vesuvio.

Evidentemente si tratta di situazioni diverse, ma proprio per questo è necessario prevedere principi che valgano comunque e che non diano adito ad interpretazioni differenti o tali da vanificare l'inserimento nell'elenco alla lettera *l*).

Per quanto riguarda la lettera *g*), relativa ai boschi e alle foreste, è bene chiarire che i boschi e le foreste vanno sottoposti a vincolo paesaggistico anche qualora subiscano delle gravi alterazioni cau-

sate spesso, purtroppo, dall'intervento umano come, ad esempio, nel caso di incendi boschivi o forestali che evidentemente alterano la forma e la struttura del bosco e della foresta stessa: ciò al fine di evitare interventi di natura dolosa come quelli che in questi anni hanno distrutto gran parte del patrimonio boschivo e forestale del nostro paese. L'aver vincolato un'area comunque, anche qualora venga modificata in conseguenza di un incendio, è rilevante come forma di prevenzione rispetto ad interventi dolosi.

Riteniamo che dette modifiche potranno essere apportate mantenendo e migliorando lo spirito del decreto-legge; esse nel prosieguo del dibattito potranno venir chiarite e valutate opportunamente.

Quel che mi preme comunque ribadire è che, a nostro avviso, questo provvedimento deve essere approvato, e deve essere approvato nel più breve tempo possibile. Rimane comunque il giudizio positivo su di esso, e siamo estremamente preoccupati dal fatto che all'interno della maggioranza ci siano voci di dissenso, voci che in maniera a nostro avviso poco corretta, poco credibile dal punto di vista anche giuridico, vorrebbero far credere che questo provvedimento agisca indiscriminatamente come blocco.

Abbiamo sentito dire che esso è inaccettabile perché impedirebbe qualunque sviluppo economico e sociale di aree rilevanti del nostro paese. Con questo si ignora il significato ed il contenuto del provvedimento, che non solo non blocca nulla, ma garantisce da speculazioni il patrimonio collettivo, e lo garantisce nelle forme dovute, cioè attraverso la possibilità di intervento del ministro e attraverso lo stimolo alle regioni ed agli enti locali a dotarsi degli strumenti necessari alla protezione ed alla tutela di queste aree.

Il provvedimento, dunque, non vuole affatto penalizzare alcune aree del nostro paese, tutt'altro. Chi utilizza questo tipo di argomentazione per tentare di bloccare questo decreto si assume gravi responsabilità, rese purtroppo drammatiche anche dai recenti avvenimenti: quanto è suc-

cesso in Trentino la settimana scorsa sta a dimostrare quali conseguenze disastrose possa avere l'incuria nella difesa dell'ambiente ed il mancato rispetto dei vincoli anche paesaggistici che devono esistere. Il rischio non è soltanto quello della perdita di un patrimonio collettivo: la mancanza di normative precise, la mancata predisposizione di possibilità di intervento a protezione del territorio possono comportare conseguenze assai più gravi. Mi auguro che nessuno, con valutazioni ed argomentazioni non solo discutibili, ma estremamente arbitrarie, voglia assumersi la responsabilità di boicottare questo provvedimento.

C'è un altro aspetto che nel dibattito è risultato rilevante, e che viene usato da alcune parti per cercare di bloccare il decreto-legge, ed è il presunto contrasto tra Stato e regioni, tra Stato ed autonomie locali. Io credo che non si possa non riconoscere che i problemi ambientali e della difesa dell'ambiente non solo non rientrano in competenze locali, ma neppure nazionali, oserei dire. Si tratta di competenze sovranazionali, in quanto la difesa dell'ambiente e del territorio è interesse collettivo dell'umanità, non solo di un popolo, non solo quindi, a maggior ragione, di una sola regione o di un solo territorio. Noi stessi, del resto, abbiamo inserito nell'elenco le zone umide, che sono oggetto di una convenzione internazionale; abbiamo parchi di carattere nazionale. Riteniamo, in generale, che le norme che riguardano il diritto ambientale debbano essere di carattere nazionale, con attenzione a quelli che sono interessi collettivi dell'umanità, del pianeta. Questo deve essere lo spirito con il quale affrontare provvedimenti di questo genere.

Del resto, credo che non ci possa essere nessun tipo di contrasto con quanto stabilito dalla Costituzione per il modo in cui il testo è stato formulato e per l'aggiunta dell'articolo 2 del disegno di legge di conversione, che chiarisce il diritto-dovere dello Stato di emanare norme di carattere generale alle quali gli enti locali devono attenersi. Giustamente il collega Bassanini ricordava, inoltre, che l'aver inse-

rito l'elenco delle aree vincolate nell'ambito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 è un modo per chiarire questo orientamento, in quanto in quel dispositivo di legge si parlava di delega dello Stato alle regioni e non di competenze regionali.

Pertanto nessuno, né a livello di maggioranza, né a livello di opposizione, dovrebbe assumersi la responsabilità di boicottare un provvedimento legislativo che è urgente, indispensabile e necessario alla collettività, come primo passo per l'introduzione nel nostro paese di norme di diritto ambientale, di cui siamo carenti, e che mi auguro possano essere approvate già con il provvedimento in discussione oggi pomeriggio, concernente l'istituzione del Ministero dell'ecologia, e al più presto con il recepimento da parte dell'Italia della direttiva comunitaria sulla valutazione d'impatto ambientale. Mi auguro, in sostanza, che si apra un nuovo capitolo nel modo di legiferare dell'Italia in campo ambientale.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Bosi Maramotti. Ne ha facoltà.

GIOVANNA BOSI MARAMOTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, gli interventi precedenti mi esimono dall'entrare nel dettaglio di questo disegno di legge di conversione, sul quale ampia è stata la discussione nel paese ed in Commissione, per le trasformazioni che il decreto-legge ha subito.

Il gruppo comunista ha seguito non solo con estremo interesse ma con grande impegno e con la volontà di arrecare un apporto costruttivo *l'iter* di questo decreto concernente la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.

Il nostro gruppo giudica positivamente il lavoro compiuto in Commissione insieme con le altre forze politiche per giungere a questo testo, che ci sembra contemperare ed armonizzare due tendenze sempre presenti, anche se latenti, specialmente negli ultimi quattro-cinque anni, cioè la tendenza centralistica e

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

quella regionalistica autonomistica. Si tratta di tendenze che, a nostro avviso, non hanno ragione di esistere, proprio perché noi riteniamo, e questo testo in fondo ne fa fede, che si possa benissimo coniugare l'interesse generale con la gestione diretta dei problemi.

Ci sembra poi che questo testo vada nella direzione auspicata da tanti, nel quadro cioè di riferimento generale: i vincoli, il «bene ambientale Italia», come lo chiama l'onorevole Galasso, le linee direttive date dal Ministero e la collaborazione, la gestione delle regioni nell'applicare queste norme, nel formulare i piani, nell'educare le popolazioni ad un uso diverso del territorio. E teniamo presente che questa educazione è sempre indotta, perché anche la seconda casa, anche la speculazione edilizia, anche il disprezzo del territorio non sono tendenze innate nella gente, nell'uomo, ma tendenze indotte.

Ci sembra che questo testo offra tutti gli strumenti necessari per difendere il paesaggio e i beni ambientali, non visti questa volta come beni a sé stanti (come un paesaggio ritagliato da un quadretto oleografico) ma visti nella loro ampiezza, nella loro complessità, in quella che oggi chiamiamo la loro interazione nel territorio.

Il problema del rapporto tra uomo e ambiente va visto come rapporto tra uomo e tracce dell'uomo, produzione dell'uomo, trasformazioni che l'uomo ha operato, non per saccheggiare l'ambiente ma per farne il luogo geografico in cui ha vissuto e dal quale ha tratto la linfa della vita. Pensiamo solo all'agricoltura. E quindi è anche il rapporto tra l'uomo e le sue produzioni artigianali, i manufatti, tutto ciò che è servito a dare il segno della sua cultura e della sua presenza.

Ebbene, questo tema del rapporto tra uomo e ambiente è uno dei più avvertiti oggi, anche se a volte è trattato con delle esasperazioni, dovute indubbiamente alle deformazioni che ci sono state ma che non hanno ragione d'essere (nella nostra intenzione, naturalmente, non nella realtà).

Dobbiamo però aggiungere che c'è voluto quasi mezzo secolo per applicare e utilizzare l'articolo 9 della Costituzione, quello che tutela il patrimonio italiano. E purtroppo quanto noi vogliamo oggi salvaguardare è ciò che rimane di quello che fu il territorio e il paesaggio italiano, è un qualcosa di già deteriorato, che ci accingiamo a difendere strenuamente con questo decreto-legge e con altri provvedimenti.

Teniamo anche presente che la «commissione Franceschini» già negli anni '60 aveva individuato questi problemi e individuato l'urgenza di intervenire. Sempre all'inizio degli anni '60, Italia nostra aveva addirittura portato negli Stati Uniti una mostra che non ci faceva onore, perché in pratica diceva «venite a vedere l'Italia fintanto che è possibile». Del resto, anche le leggi del 1939, pur con una visione ovviamente diversa (data la diversità dei tempi e della stessa concezione dell'ambiente e del suo rapporto con l'uomo) non servirono ad evitare gli scempi che sono stati compiuti, il degrado cui è giunto il nostro territorio, che noi in fondo amiamo così profondamente.

Anche i dati di conoscenza sul territorio sono scarsissimi, specialmente riguardo al paesaggio e all'ambiente. Basti pensare che la prima relazione sulla situazione ambientale del paese è del 1973 e fu fatta dalla Tecneco, la quale considerava cause fondamentali del degrado la congenita fragilità del nostro territorio, la concentrazione della popolazione e degli insediamenti produttivi in zone limitate, lo spopolamento di vaste aree agricole, soprattutto in collina e in montagna.

Vedete quindi come questi problemi sono collegati: oggi parliamo di paesaggio, di collina e di montagna che, però, sono stati spopolati e, quindi, ne deriva anche il recupero di tutto un uso del territorio. La relazione della Tecneco diceva anche qualcosa sull'espansione delle aree urbane a spese delle aree agricole: le prime (pensate: nel 1973) erano avanzate per 800 chilometri quadrati annui; circa la metà della popolazione era concentrata in 33 aree metropolitane le quali (solo 33)

non coprono che l'8 per cento del territorio nazionale; queste stesse zone, poi, erano quelle che ospitavano i due terzi del totale degli addetti all'industria ed alle attività sul territorio. Quindi, già allora si indicavano alcuni temi, alcune linee direttrici su cui lavorare: l'inquinamento atmosferico, gli squilibri nei sistemi idrici, la compromissione dell'ambiente naturale specialmente agli effetti paesaggistici, l'insufficiente estensione delle riserve naturali e dei beni ambientali compresi nei parchi e nei boschi, il diffuso stato di contaminazione delle acque interne e costiere.

Questi temi sono sottoposti oggi alla nostra attenzione non solo con questo ma anche con altra serie di provvedimenti che sono in discussione. Dobbiamo aggiungere che molti sforzi sono stati frustrati, sono state disattese molte proposte avanzate da personalità del mondo scientifico, da intellettuali; sono stati necessari quaranta anni per prendere coscienza di quanto stava accadendo nel nostro paese!

Malgrado questo ritardo, non possiamo che rallegrarci di essere giunti a questa conclusione, che responsabilizza le regioni inadempienti, conferisce al Ministero pieni poteri di surroga, e sollecita le regioni alla predisposizione dei piani; si è parlato tanto anche di inerzia delle stesse e mesi fa apparve una specie di pagella sul grado di sensibilità con cui le regioni avevano operato in questi dieci anni ma, anche su questo punto, molti sarebbero gli interrogativi: perché? In che modo? Ci sono state pressioni e quali? Tutti gli strumenti sono stati predisposti? Si dovrebbe poi, anche, risalire a monte per responsabilità che trascendono le regioni.

Comunque, dicevo che questo decreto-legge in un certo senso, diffonde ed estende anche il concetto di una cultura che impegna non soltanto noi parlamentari, le regioni e gli amministratori che devono gestire il territorio considerato, ma anche il mondo universitario, il mondo dei giovani e della scuola, il mondo dell'agricoltura. Abbiamo udito che gli agricoltori hanno delle riserve, ma

comprendono pienamente il valore del territorio e della sua salvaguardia. Certo, quello che oggi la nostra società affronta è un tema di grande rilievo e questo provvedimento ne contiene gli elementi centrali; si tratta di una società, presa, da una parte, da esigenze economiche e produttive indubbiamente ineludibili, e dall'altra, dall'esigenza di creare un ambiente in cui l'uomo produttore deve vivere. L'una e le altre si incrociano e spesso si ottiene l'effetto di un *boomerang*, nel senso che quanto costruito per consentire all'uomo una vita produttiva per il proprio sostentamento, finisce per ritorcersi contro l'uomo stesso nel campo della salute, nel modo di vivere, in quello che, con molta retorica, si intende per qualità della vita!

Si devono coniugare le tecnologie ed il mondo dell'uomo, l'economia ed il rispetto della vita; coniugare le linee stesse della economia è il grande tema della società avanzata di oggi. Nel momento stesso in cui ci accingiamo alla conversione in legge del decreto-legge al nostro esame, sono in discussione l'istituzione del Ministero per l'ambiente, una nuova legge di tutela, che rinnovi o, quanto meno, attualizzi quella del 1939, e la ristrutturazione del Ministero dei beni culturali e ambientali.

È un'occasione, onorevole Galasso, perchè il Ministero dei beni culturali riveda anche al suo interno il significato della presenza non solo dello storico dell'arte, ma del geologo, non solo dell'archeologo che scava, ma anche dell'ambientalista, dell'ingegnere, dell'idraulico, del chimico.

Tutti questi provvedimenti possono essere considerati interrogativamente: possono essere considerati come troppi medici attorno all'ammalato che indubbiamente c'è? Forse sì, è un pericolo questo, è un pericolo questa massiccia presenza di medici che potrebbe fare morire il malato, perché ognuno potrebbe scaricare sull'altro le responsabilità o perché uno potrebbe ritenere necessaria una medicina e l'altro, invece, un intervento chirurgico. Occorre perseguire, quindi, il

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

collegamento di tutti questi apporti: mentre difendiamo il bosco, dobbiamo difendere la zona dell'inquinamento. Faccio un esempio: noi difendiamo le pinete o i boschi dell'Adriatico (pochi, ma almeno a Ravenna la pineta c'è), ma essi muoiono per l'inquinamento dell'aria.

Il fatto che in questi mesi si sia arrivati a tali interventi plurimi è importante e va visto come un impegno tendente a guardare con maggiore attenzione a come si incide, a come spesso si trasforma, a volte malamente, ma a volte positivamente, il territorio. Se si è giunti a queste proposte ed a questa discussione significa che qualcosa si è mosso nella coscienza degli italiani, anche in chiave di consapevolezza diffusa, che ha poi promosso, in un certo senso, il decreto, fin dal mese di settembre.

Non escludo, inoltre, che la recente approvazione del condono edilizio abbia contribuito a mettere in evidenza ciò che è successo in questi anni, che cosa sia avvenuto, ad esempio, nelle coste amalfitane, in quelle del Salernitano, che cosa sia stato di Roma e di Venezia. Sono state messe in evidenza le distorsioni e le contraddizioni; abbiamo dovuto concedere un condono a chi ha fatto scempio del nostro patrimonio ambientale.

Indubbiamente le regioni hanno un peso consistente in quest'opera di conoscenza e ciò mi sembra giusto, perché il territorio italiano è talmente variegato che il Parlamento può indicare solo in linea generale, quali siano le zone da tutelare, essendo diverso il mare della Liguria dall'Adriatico, il Tirreno intorno all'Elba dal mare circostante Ancona. Siamo in presenza di un territorio così ricco di tutte le componenti geologiche da non poter prevedere un unico provvedimento, se non per grandi linee, lasciando all'intervento delle regioni le predisposizioni dei piani di realizzazione.

Ci sembra giusto che i compiti istituzionali di tutela del territorio siano affidati alle regioni, anche perché è entro questo quadro ampio, culturalmente autorevole, che il Ministero deve dare indicazioni. Questo è il compito del Ministero: fornire

le grandi indicazioni, fare un'opera di orientamento nei confronti delle istituzioni che non siano ancora riuscite o non vogliono capire il problema, che è di tutto il paese.

Occorre dare alle regioni gli strumenti per intervenire in modo oculato ed attento. Sappiamo che alcune regioni sono intervenute e, del resto, in un'audizione effettuata in Commissione abbiamo visto con quanto entusiasmo e con quanta passione le regioni che hanno operato abbiano difeso il proprio lavoro. Esistono quindi vari collegamenti tra i vincoli di tutela paesistica e la pianificazione urbanistica, tra la tutela dei piani economici e quella dei piani ecologici, per cui il provvedimento al nostro esame non deve avere soltanto il volto del vincolo.

È vero che operiamo in ritardo e su un territorio molto disastroso, però non dobbiamo operare solo con la legge del vincolo. Il nostro compito è quello di trasformare tale vincolo in un vincolo attivo, cioè attivare tutte le forme e tutte le conoscenze nuove. Dobbiamo pensare al ruolo attivo che deve svolgere il mondo del lavoro e dell'università, in modo da far sì che il vincolo non sia più sentito come tale, bensì come un diritto del cittadino.

Ricordo che tra qualche tempo dovremo affrontare un problema assai delicato (so che il sottosegretario è alquanto sensibile a tale questione), che riguarda i musei, ormai sovraffollati. Noi oggi difendiamo il territorio, ma fra breve dovremo difendere i quadri esposti nelle sale dei musei dall'aria inquinata. Anche in questo campo dobbiamo programmare per tempo, facendo in modo che la gente fruisca dei musei, ma con sensibile attenzione, con intelligenza. Il decreto-legge al nostro esame ci dà la possibilità di operare in tal senso ed in modo intelligente, con una conoscenza dei problemi, con una capacità di organizzare gli strumenti più idonei, con una capacità di guardare oltre. Dobbiamo pensare a salvaguardare, insieme alla nostra economia, anche il nostro patrimonio culturale.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

Proclamazione di un deputato subentrante.

PRESIDENTE. Dovendosi procedere alla sostituzione dell'onorevole Renato Dell'Andro, la Giunta delle elezioni, nella seduta del 24 luglio 1985 — ai termini degli articoli 81, 86 e 89 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati — ha accertato che il candidato Natale Pisicchio segue immediatamente l'ultimo degli eletti nella lista n. 10 (democrazia cristiana) per il collegio XXIV (Bari-Foggia).

Do atto alla Giunta di questa comunicazione e proclamo quindi l'onorevole Natale Pisicchio deputato per il collegio XXIV (Bari-Foggia).

Si intende che da oggi decorre il termine di 20 giorni per la presentazione di eventuali reclami.

Convalida di deputati.

PRESIDENTE. La Giunta delle elezioni, nella seduta del 24 luglio 1985, ha verificato non essere contestabili le seguenti elezioni e, concorrendo negli eletti le qualità richieste dalla legge, le ha dichiarate valide: *Collegio XXII (Napoli-Caserta)* Guido De Martino. *Collegio XXVI (Potenza-Matera)* Aurelio De Gregorio.

Do atto alla Giunta di queste comunicazioni e dichiaro convalidate le suddette elezioni.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Roberto Franchi. Ne ha facoltà.

ROBERTO FRANCHI. Signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, il contributo che il gruppo della democrazia cristiana ha dato, e sta dando con questo mio intervento, alla conversione in legge del decreto cosiddetto Galasso rappresenta un contributo importante anche se

problematico. Non sono d'accordo con chi ha affermato che la democrazia cristiana si è autoesclusa dalla discussione su tale decreto. La democrazia cristiana si è sentita partecipe della nuova formulazione del provvedimento al nostro esame, anche in nome di una maggioranza pentapartitica che, al di là degli esapartiti pendolari ed oscillanti, è importante e fondamentale perché è il punto centrale intorno al quale si devono svolgere le nostre scelte, anche quelle più sofferte. E dobbiamo dire che qualche aspetto di sofferenza forse questo decreto-legge ce lo ha portato, e lo dimostreranno alcuni interventi di colleghi del mio stesso partito.

All'onorevole Boetti Villanis Audifredi, che ha fatto un'osservazione proprio nei confronti della pendolarità della maggioranza, vorrei dire che il problema di una maggioranza è quello di mantenere la sua centralità, e credo che anche attraverso la conversione in legge di questo decreto la centralità della maggioranza sia dimostrata e provata. Con questo un piccolo gradino lo abbiamo salito nel *continuum* di questa maggioranza politica.

Certo, non possiamo usare i toni forse trionfalistici di alcuni di coloro che sono intervenuti, proprio nella considerazione che si tratta della conversione di un decreto-legge e che si tratta di un intervento parziale in relazione ad un disegno generale che ancora deve essere concepito ed indicato soprattutto dalla maggioranza di governo, perché non basta l'elencazione di alcune leggi presso le Commissioni o presso l'Assemblea, al Senato e alla Camera dei deputati, per dimostrare che c'è una coscienza vera del problema dell'intervento nel settore ambientale.

Nemmeno possiamo accettare la teoria che l'onorevole professor Bassanini ha delineato nel suo intervento di questa mattina, cioè che tutti i cambiamenti dell'ordinamento politico e giuridico italiano debbono avvenire attraverso l'eccezione. I cambiamenti dell'ordinamento politico, giuridico ed istituzionale italiano debbono avvenire attraverso la scelta politica, attraverso la capacità della sintesi

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

politica. E questo è anche il caso del decreto Galasso. Quando nel settembre 1984 — si era allora cominciato a parlare della legge di tutela, perché un progetto era stato depositato presso la Camera dei deputati — venne la notizia dell'approvazione del decreto ministeriale, non vi fu nessuno, credo, salvo pochissime eccezioni, che non approvò l'intento del decreto ministeriale Galasso. Nessuno fu contrario, però anche qui, a differenza di quello che ha detto Bassanini e a differenza di quello che era sostenuto nel primo articolo del decreto, non possiamo collegare un progetto di riforma sulla tutela dei beni culturali al decreto cosiddetto Galasso e a tutte le iniziative legislative susseguenti all'annullamento di una parte del decreto da parte del TAR del Lazio.

Infatti la legge di tutela, approvata poi in sede referente dalla Commissione pubblica istruzione ed in attesa di essere discussa dall'Assemblea, è di attuazione ed integrazione della legge n. 1089 del 1939, e non di attuazione e integrazione della legge n. 1497 del 1939; perché nel disegno concepito nella metà degli anni '70, e sostanzialmente confermato, mi sembra, dal testo che abbiamo elaborato in sede di Comitato ristretto, le regioni, certo concorrenti insieme con lo Stato, erano divenute titolari delle capacità di intervento legate all'attuazione della legge n. 497 del 1939. È questa, certamente, una legge vecchia — su questo sono d'accordo con il primo collega intervenuto questa mattina — che si basa sulla tutela delle ville, dei giardini e delle bellezze panoramiche.

A questo punto mi sia permessa una piccolissima digressione, proprio a proposito di Giuseppe Bottai e di coloro che collaborarono con lui all'elaborazione di quelle leggi (e se ci fosse il collega Bassanini gli vorrei ricordare, anche in sede di discussione sulle linee generali, che quelle leggi furono opera di un suo predecessore alla cattedra di diritto pubblico presso l'università di Pisa, e

cioè Santi Romano, allora presidente del Consiglio di Stato e redattore di quei testi legislativi dai quali, obiettivamente, bisogna partire per affrontare i temi della tutela. Ma lì si parla di bellezze panoramiche, di vincoli paesistici, si parla di quelle prospettive che forse Giuseppe Bottai, nelle sue passeggiate fiorentine, assieme a Vittorini e a Bilenchi (non si possono dimenticare le origini straordinarie ed anche contraddittorie della cultura italiana) aveva potuto ammirare; sono panorami di indicibile bellezza, quale quello che si può vedere dalla terrazza di Saturno di palazzo Vecchio (che è un centro di ricevimenti), da cui si scorge il pian de' Giullari, la costa San Giorgio e forse, ma allora non c'era, l'abitazione di qualche grande uomo politico tuttora vivente!

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Ho ragione quando dico che la Repubblica non nasce dalla Resistenza!

ROBERTO FRANCHI. So che Vittorini e Bilenchi parlarono con Bottai anche della rivoluzione comunista e di Lenin e che pensarono ad una modificazione — illudendosi, evidentemente — del fascismo in senso rivoluzionario, in quella fine degli anni '30, che fu tanto importante per la storia di questo nostro paese!

Ma torno all'argomento, non volendo fare un lungo intervento, anche perché la democrazia cristiana ama la sintesi, l'efficacia e l'efficienza.

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Da quando?

ROBERTO FRANCHI. Da sempre! Ormai siamo nel regime della democrazia cristiana che dà a tutti la libertà di essere...

LUDOVICO BOETTI VILLANIS AUDIFREDI. Credevo che fosse un'innovazione!

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

ROBERTO FRANCHI. Ma, tornando all'argomento, ritengo che il problema sia quello che si pose nel mese di settembre dello scorso anno, quando fu emanato il decreto Galasso e che il collega Bassanini, con il suo ottimismo di questa mattina, che mi ha un po' meravigliato, ha richiamato. Il problema sta, dunque, nella possibilità di predisporre una legislazione generale, organica, per la tutela dell'ambiente. Questo è un appello che la democrazia cristiana rivolge alla maggioranza di governo, nel momento stesso in cui dà il suo appoggio problematico alla conversione in legge del decreto Galasso. Questo è l'appello che rivolgiamo, perché siamo convinti che né il Ministero per l'economia, così come verrà costituito (probabilmente domani con una votazione in Assemblea né la nuova legge di tutela, né le leggi sulla forestazione, attualmente all'esame del Senato, possono garantire il disegno generale della protezione ambientale. Noi siamo molto attenti a quello che ha detto il ministro Zamberletti quando ha parlato della prevenzione dei disastri ambientali, e purtroppo dobbiamo dire che tale prevenzione non è contenuta in nessuna legge dello Stato e tanto meno può essere contenuta in questa difficile definizione della vincolistica concorrente tra Stato e regioni, nella quale si concluderà, speriamo felicemente, l'esperienza del decreto Galasso, prima decreto ministeriale, poi decreto-legge, convertibile quindi in legge per volontà del Parlamento.

Noi siamo molto attenti a questi problemi. Ho sentito parlare di un intervento di Antonio Cederna di cui tutti oggi si sono occupati. Nessuno tuttavia ha ricordato l'intervento che il presidente dell'Accademia dei lincei, Montalenti, ha scritto sullo stesso giornale in cui è apparso quello di Cederna. Egli ha parlato della necessità di una normativa a tutela dell'ambiente, che non potrà prescindere da tutto quello che è stato costruito fino ad oggi ma che non potrà nemmeno limitarsi a quello.

Nel preannunciare il nostro voto favorevole ed alcuni interventi particolar-

mente critici su diversi aspetti del provvedimento in esame, che potrà essere modificato ulteriormente, noi enunciamo la nostra volontà di perseguire una politica di tutela ambientale, della quale la conversione in legge del cosiddetto decreto Galasso rappresenta solo una piccola, minima parte.

Non vorremmo esserci salvati nei confronti dei *mass media*, dei quotidiani, della stampa periodica solo con questo piccolo passo, anche se eccezionale, perché siamo convinti che le modificazioni sostanziali dell'ordinamento giuridico e istituzionale passino solo attraverso chiare, sintetiche, precise scelte politiche che ancora, nella sostanza, devono essere compiute (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Comis. Ne ha facoltà.

ALFREDO COMIS. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in occasione dell'esame nelle Commissioni riunite del presente decreto sono state effettuate delle audizioni. Sono stati sentiti i rappresentanti di associazioni ed enti ambientalisti, naturalistici, ecologistici, i quali hanno addirittura lamentato la limitata portata vincolistica del provvedimento. Sono stati ascoltati anche rappresentanti dei comuni, delle province, delle regioni, delle comunità montane, della Confagricoltura, della Coltivatori diretti, della Confcoltivatori, i quali hanno invece criticato l'eccessiva invadenza del provvedimento.

I rappresentanti degli enti locali ritengono che esso violi una sfera di autonomia locale riconosciuta dall'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1977, n. 616; i rappresentanti del mondo dell'agricoltura lamentano il vincolo indiscriminato su un'estensione di 6 milioni di ettari coperti da boschi e foreste, all'interno dei quali è preclusa qualsiasi attività, salvo parere preventivo e vincolante delle autorità preposte alla tutela del vincolo medesimo.

Sempre questi ultimi hanno lamentato il vincolo a tutela dei terreni prospicienti i

corsi d'acqua (tra i quali rientrano anche i canali irrigui), chiaramente destinati ad attività produttive, mentre soprattutto i rappresentanti della Confcoltivatori hanno sostenuto che la stessa presenza operante dell'uomo è garanzia di tutela, salvaguardia e conservazione del territorio che, se abbandonato, sarebbe esposto al naturale degrado ambientale.

In sede di esame del provvedimento il Comitato ristretto ha quindi accolto alcune delle posizioni emerse da queste audizioni, concependo la normativa vincolistica come integrazione delle disposizioni di cui all'articolo 82 del decreto n. 616 sopra ricordato.

Ritengo tuttavia che, nonostante questo adeguamento formale, alcune disposizioni rimangano in contrasto con lo spirito del decreto n. 616, soprattutto là dove si confermano, per quanto riguarda il Ministero dei beni culturali e ambientali, poteri integrativi o di revoca di provvedimenti regionali legittimamente assunti.

La Commissione ha poi notificato quanto proposto dal Comitato ristretto in ordine all'estensione del vincolo alle zone montane originariamente previste nel decreto ministeriale 21 settembre 1974, conosciuto come decreto Galasso, per i terreni oltre i 1.800 metri di quota.

L'attuale testo prevede il vincolo per i terreni oltre i 1.600 metri per le zone alpine, e i 1.200 metri per quelle appenniniche. Ciò creerà difficoltà per tutte le attività agro-silvo-pastorali esercitate al di sopra di queste quote e che sono estremamente estese.

Per quanto riguarda i boschi e le foreste è invece prevalso un minimo di buon senso, consentendo che le attività di taglio colturale siano possibili in quanto previste e autorizzate in base alle norme vigenti in materia. Si è cioè riconosciuto che, esistendo già una tutela consolidata nel tempo, era inutile sovrapporre ulteriori vincoli. Del pari, tale principio dovrebbe essere contenuto nella disposizione che esclude dal vincolo le zone comprese nei centri abitati, perché autorizzate dalle legittime autorità.

L'originaria disposizione, criticata per la sua vaghezza, è stata, dalla Commissione, sostituita con altra talmente più precisa da essere ulteriormente restrittiva, immotivatamente penalizzante, ostativa di legittime attività edificatorie. Difatti l'esclusione dal vincolo per tutte le zone A e B, e per quelle C e le altre, solo se comprese nei piani poliennali di attuazione, comporta una compressione immotivata di attività oggi possibili e legittime in dispregio sia delle previsioni degli strumenti urbanistici generali, che delle autorità (comuni e regioni) che tali strumenti hanno approvato nell'esercizio delle competenze ad essi riconosciute. A me pare, infatti, che la proposta di considerare escluse dal vincolo solo le aree di quelle zone in quanto comprese nel piano particolareggiato di attuazione, nasca dall'inesatto ricordo della natura del piano poliennale di attuazione che non è uno strumento urbanistico, ma un atto amministrativo di pianificazione temporale per l'attuazione delle previsioni di piano, le quali uniche sono l'espressione della pianificazione territoriale. Esso è uno strumento, peraltro, che nella sua concreta applicazione ha dimostrato limiti funzionali assai gravi.

La Commissione ha poi introdotto il principio della perentorietà dei termini entro i quali debbano essere rilasciate o negate le autorizzazioni riguardanti le cose o le località vincolate.

Mentre riconosco che è positivo il principio della perentorietà del termine per provvedere, che esalta la responsabilità degli uffici preposti, sono tuttavia perplessi, conoscendo la debolezza delle strutture preposte a livello regionale e la quasi inesistenza delle stesse a livello centrale, sulla possibilità di un corretto funzionamento del meccanismo autorizzatorio che quasi inevitabilmente finirà per essere di semplice diniego, per la consueta prassi dell'amministrazione di non assumersi responsabilità.

Peraltro, conoscendo comunque i tempi dell'agire delle pubbliche amministrazioni, quelli previsti dalla Commissione sono forse sufficienti per l'inoltro e la

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 24 LUGLIO 1985

registrazione delle pratiche; certamente insufficienti per una parvenza di istruttoria, certamente irrealistici per una decisione motivata e con cognizione di causa.

Per permettere quest'ultima sarebbe necessario l'allestimento di uffici decentrati che, se può essere in linea con le aspirazioni di una politica occupazionale, è certamente di difficile attuazione in tempi brevi e con personale qualificato all'espletamento dei compiti ad esso demandati.

Un giudizio positivo va quindi espresso sulla norma che prevede il meccanismo del silenzio-assenso per le opere statali, ma certamente ne va sottolineata l'eccessiva limitatezza dell'ambito di applicazione, che andrebbe quanto meno esteso a tutte le opere eseguite a cura degli enti pubblici così come da emendamento presentato da alcuni componenti la maggioranza.

Non si sono, a mio avviso, considerate sufficientemente le implicazioni di questo provvedimento in rapporto ai piani ANAS per la grande viabilità nonché ai piani delle ferrovie, che già soffrono di ritardi e di difficoltà di ordine progettuale ed esecutivo.

In conclusione, ho voluto esporre le maggiori perplessità che suscita il provvedimento anche con le modifiche proposte dalla Commissione, per la palese sfiducia che dimostra verso gli enti locali, che non vanno coinvolti in un giudizio negativo alla luce dell'esperienza del loro operato che sarà evidenziato dai dati che emergeranno dall'applicazione del condono edilizio. Da essi, sono certo, emergerà che l'assalto al territorio non è certo frutto della pianificazione degli enti locali ma della sua perdurante mancanza e della incapacità o del rifiuto di applicare le norme esistenti per il suo rispetto. Meraviglia, per questo, l'atteggiamento assunto dal gruppo comunista e da quello della sinistra indipendente, in altri casi del genere assai polemici con la maggioranza. Varrebbe proprio la pena di dire che in questo caso non è stato rispettato il principio della «ragion che nol consente».

Contro questa normativa sono già nell'aria i ricorsi alla Corte costituzionale, sia delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale: ricorsi sui quali non si era potuto pronunciare il TAR del Lazio, il quale anzi ne aveva riconosciuto espressamente la fondatezza, e di conseguenza il limite alla propria giurisdizione. Visto che alla pronuncia del TAR del Lazio sul decreto Galasso, che ne aveva riconosciuto l'illegittimità sostenendo che la materia da esso regolata non poteva formare oggetto di un atto amministrativo, bensì di un provvedimento di legge, abbiamo risposto con il presente decreto-legge, cosa faremo di fronte ad una pronuncia che riconoscesse illegittime queste norme, per violazione di poteri costituzionalmente riconosciuti?

Fatti questi rilievi, non posso non ricordare che le Commissioni riunite in sede referente hanno rimesso all'Assemblea il testo del Comitato ristretto, tenuto conto dell'urgenza della discussione: ma va detto che ogni gruppo si riservava di presentare una serie di emendamenti (tra i quali i nostri) volti ad un opportuno riequilibrio del testo al nostro esame che, così com'è, offre certamente il fianco a critiche. Ed è per questo che non credo giusto quello che qui si è detto nel senso di criminalizzare l'intenzione di manifestare qualche perplessità.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DEI RESOCONTI
DOTT. MARIO CORSO*

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Resoconti alle 17.*
