

CAMERA DEI DEPUTATI N. 121

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TURRONI, CALZOLAIO, EMILIANI, CAMOIRANO, CANESI

Istituzione del Ministero del territorio e dell'ambiente

Presentata il 15 aprile 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — A partire dall'emanazione del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 431 del 1985, la normativa in materia di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente ha subito una significativa e positiva evoluzione. Infatti, sono stati introdotti nuovi strumenti che, in teoria, comportano un governo del territorio condizionato dalle questioni della salvaguardia del patrimonio naturale e storico: si pensi al piano di bacino, al piano per i parchi, al piano territoriale provinciale. Sono inoltre previsti piani di settore per le attività estrattive, l'inquinamento dell'aria, i rifiuti, eccetera.

Inoltre, ognuno di questi strumenti, probabilmente per dargli maggior forza, è stato dal legislatore investito di ampi contenuti che sovente si sovrappongono. E le diverse normative prevedono meccanismi di prevalenza di uno strumento sull'altro che finiscono per rendere complessa e difficile la loro attuazione.

C'è bisogno, per non far fallire provvedimenti quali la legge sulla difesa del suolo, la legge quadro sui parchi, la riforma delle autonomie locali, eccetera, frutto di un lungo (talora lunghissimo) iter parlamentare, che si affermi con forza la consapevolezza che gli strumenti e le strutture di governo sono un'unica cosa.

In altri termini, se a vari anni dalla emanazione dei provvedimenti che abbiamo citato non vi è stata una concreta attuazione delle leggi (non un piano paesistico redatto con i previsti poteri sostitutivi a fronte di una quasi generalizzata inadempienza delle regioni; non un piano di bacino, nemmeno quello pilota che si doveva redigere in pochi mesi; non un piano per i parchi; non un piano provinciale), ciò dipende soprattutto dal fatto che tali leggi non sono collegate fra loro, ma sono in concorrenza e confuse nella gestione delle strutture pubbliche che alla redazione e attuazione di questi strumenti debbono presiedere.

D'altra parte, la necessità di un Ministro unico per il territorio e l'ambiente è da tempo affermata e riconosciuta negli altri Paesi europei: è così in Francia ed in Inghilterra, ad esempio. L'istituzione, inoltre, di un unico Ministero potrebbe influenzare anche le scelte delle regioni che solo in alcuni casi (ultimo è quello dell'Emilia-Romagna) hanno fatto la scelta di una direzione unica ed unitaria nelle questioni territoriali ed ambientali.

In questa proposta di legge, che è la prima che cerchi di risolvere organicamente un problema che è stato più volte sollevato senza che però intervenissero concreti tentativi di soluzione, si cerca anche di affermare stabilmente una filosofia operativa che è attualmente leggibile solo in filigrana nell'insieme dei provvedimenti che abbiamo citato: la salvaguardia dell'integrità fisica e la tutela dell'identità culturale del Paese, che sono i presupposti di ogni ulteriore azione di trasformazione.

La presente proposta di legge prevede all'articolo 1 che il Governo emani, entro un anno, tutte le disposizioni necessarie per il riordino dei Ministeri e degli altri organi centrali e periferici aventi competenza in materia di governo del territorio.

L'articolo 2 nel sopprimere i Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente istituisce il Ministero del territorio e dell'ambiente, con competenze nelle materie attinenti la gestione del territorio, attualmente frazionate tra i seguenti Ministeri: lavori pubblici, ambiente, beni culturali e ambientali, trasporti e navigazione, risorse agricole, alimentari e forestali. Inoltre, il Governo viene delegato a definire le competenze e l'assetto funzionale dell'istituendo Consiglio superiore del territorio e

dell'ambiente che sostituisce il Consiglio superiore dei lavori pubblici in quanto organo consultivo dell'amministrazione pubblica nel suo complesso.

Anche all'articolo 3 sono previste deleghe al Governo per la predisposizione di testi unici di riordino della normativa statale su materie di primaria importanza per la tutela e la salvaguardia dell'integrità del territorio come: la difesa del suolo, la qualità delle acque e dell'aria, l'inquinamento acustico e lo smaltimento dei rifiuti. Lo strumento essenziale per il riordino della pianificazione territoriale sono i piani di bacino che devono essere approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari permanenti.

Con l'articolo 4 il Governo è delegato, secondo specifici principi, ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, un testo unico contenente norme per la tutela e la salvaguardia dell'identità culturale del territorio nazionale. Il comma 3 dell'articolo 4 contiene il nucleo dei beni costitutivi dell'identità culturale del territorio.

Ai sensi dell'articolo 5, allo Stato, attraverso gli organi centrali e periferici, ed alle regioni è demandata l'individuazione e la perimetrazione dei beni costituenti identità nazionale.

Infine, l'articolo 6 detta principi generali per la tutela, la salvaguardia, la conservazione, la fruizione e il godimento dei beni costituenti l'identità culturale del territorio, sia di quelli pubblici sia di quelli privati.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino dei Ministeri e degli altri organi statali, di rilevanza nazionale, aventi funzioni in materie attinenti il governo del territorio, secondo i principi desumibili dalla presente legge.

ART. 2.

(Istituzione del Ministero del territorio e dell'ambiente)

1. È istituito il Ministero del territorio e dell'ambiente.

2. Al Ministero del territorio e dell'ambiente sono devolute le competenze nelle materie attinenti il governo del territorio di competenza dei seguenti Ministeri:

- a) Ministero dei lavori pubblici;
- b) Ministero dell'ambiente;
- c) Ministero per i beni culturali e ambientali;
- d) Ministero dei trasporti e della navigazione;
- e) Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

3. Il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero dell'ambiente sono soppressi.

4. Il Ministero per i beni culturali ed ambientali assume la denominazione di Ministero per i beni culturali.

5. Le direzioni generali, gli organi periferici e qualsiasi altro ufficio o servizio dei Ministeri di cui al comma 2, che abbiano competenze e funzioni in materie attinenti il governo del territorio, sono trasferiti alle dipendenze del Ministero del territorio e dell'ambiente.

6. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché gli organi consultivi, comunque denominati, dei Ministeri di cui al comma 2, sono soppressi.

7. Presso il Ministero del territorio e dell'ambiente è costituito il Consiglio superiore del territorio e dell'ambiente. Il Governo ne definisce le competenze e l'assetto funzionale con il decreto legislativo di cui all'articolo 1.

8. Il Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, di cui al comma 2 dell'articolo 4 della legge 18 maggio 1989, n. 183, come sostituito dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 253, è soppresso; le relative funzioni sono attribuite al Ministro del territorio e dell'ambiente. I servizi tecnici nazionali di cui all'articolo 9 della legge 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni, sono trasferiti presso il Ministero del territorio e dell'ambiente, senza pregiudizio per la rispettiva autonomia scientifica, tecnica, organizzativa ed operativa. Per la relativa riorganizzazione valgono le disposizioni di cui al medesimo articolo 9 della citata legge n. 183 del 1989, in quanto compatibili.

ART. 3.

(Riordino delle norme relative alla tutela dell'integrità fisica del territorio).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno della data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico in cui sono coordinate le norme legislative statali relative alla tutela dell'integrità fisica del territorio, secondo i principi, i criteri direttivi ed i tempi determinati dal presente articolo.

2. In sede di predisposizione del testo unico di cui al comma 1 le norme legislative statali concernenti la difesa del suolo da ogni fenomeno di degrado, la salvaguardia dagli effetti dei fenomeni sismici, la qualità delle acque e dell'aria e la loro tutela da ogni fenomeno di deterioramento, la preservazione delle risorse irriproducibili, la prevenzione dell'inquinamento acustico, lo smaltimento dei rifiuti solidi di ogni genere e provenienza, con esclusione di quelle dettate da leggi speciali per zone particolari, sono adeguate ai principi di cui alla presente legge ed in particolare alle norme di cui ai commi da 3 a 9 del presente articolo.

3. I piani di bacino costituiscono lo strumento fondamentale di definizione sistematica delle scelte inerenti le tematiche di cui al comma 2. Le disposizioni dei piani di bacino possono essere specificate mediante piani generali di bonifica, piani di risanamento delle acque, piani di utilizzo delle risorse idriche, piani per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria, piani di smaltimento dei rifiuti ed altri piani relativi a singole pertinenti tematiche.

4. I bacini già definiti quali bacini di rilievo interregionale sono assimilati ai bacini di rilievo nazionale.

5. Ai piani di bacino relativi ai bacini di cui al comma 4, adottati dai competenti organi, possono essere apportate, con l'atto di approvazione, le modificazioni e le integrazioni ritenute necessarie per un più efficace conseguimento delle finalità di tutela dell'integrità fisica del territorio. I predetti piani sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Con i decreti di approvazione dei piani sono trasferite alle regioni territorialmente competenti le funzioni amministrative relative alle opere idrauliche ed alle risorse idriche, nonché ogni altra azione ammini-

strativa precedentemente riservata allo Stato e concernente le tematiche disciplinate dai piani, ove non attenga ad imprescindibili esigenze di carattere unitario e sovrrregionale.

6. I piani volti a specificare, ai sensi del comma 3, le disposizioni dei piani di bacino relativi ai bacini di cui al comma 4, sono parte della pianificazione territoriale ed urbanistica regionale e subregionale e sono disciplinati con legge regionale.

7. Le eventuali osservazioni formulate dai competenti organi periferici dello Stato in merito alle disposizioni della pianificazione regionale e subregionale, ove rilevino un mancato rispetto delle disposizioni dei piani di bacino relativi ai bacini di cui al comma 4, ovvero degli indirizzi e dei criteri per la pianificazione di bacino relativamente ai bacini di rilievo regionale, sono vincolanti. L'entrata in vigore delle disposizioni della pianificazione regionale e subregionale è subordinata al raggiungimento di intese con i citati organi dello Stato. Qualora tali intese non siano raggiunte entro la data di approvazione delle predette disposizioni, ovvero entro la data di completamento delle relative verifiche di conformità, la regione, ovvero la provincia, o la città metropolitana, quando sia soggetto competente a verificare la conformità degli strumenti di pianificazione, sottopone la questione al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale si pronuncia in via definitiva con decreto emanato ai sensi del comma 5.

8. I piani di bacino di cui al comma 3, ovvero i relativi programmi di intervento, possono stabilire quali trasformazioni di immobili, od altri interventi da essi previsti, debbano attuarsi previa acquisizione pubblica degli immobili, dei complessi di immobili o degli ambiti territoriali interessati individuati mediante idonei elaborati cartografici. L'entrata in vigore dei predetti piani o programmi ha efficacia di dichiarazione d'interesse generale dei motivi delle previste acquisizioni pubbliche.

9. Le norme legislative concernenti la qualità dell'aria e la sua tutela di cui al comma 2 devono trovare applicazione su tutto il territorio nazionale.

ART. 4.

(Riordino delle norme relative al patrimonio culturale della Repubblica).

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico per il coordinamento delle norme relative alla tutela dell'identità culturale del territorio indicate al comma 2, secondo i principi, i criteri direttivi ed i tempi determinati dal presente articolo.

2. Nel testo unico di cui al comma 1 sono coordinate tra loro ed adeguate ai principi di cui alla presente legge le disposizioni di cui al regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363, alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, al regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, alla legge 21 dicembre 1961, n. 1552, al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, al decreto-legge 5 luglio 1972, n. 288, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1972, n. 487, alla legge 12 aprile 1973, n. 202, alla legge 1° marzo 1975, n. 44, alla legge 27 maggio 1975, n. 176, agli articoli 82 ed 83 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e le altre norme attinenti il patrimonio culturale della Repubblica, come definito dall'articolo 5 della presente legge, con esclusione di quelle contenute in leggi speciali per zone particolari.

3. Ai fini di cui al comma 1 sono considerati elementi costitutivi dell'identità culturale del territorio:

a) le componenti strutturali della forma del territorio, quali:

- 1) i rilievi montani e collinari;
- 2) le coste e le isole marine, nonché le zone marine antistanti e circostanti;
- 3) il sistema delle acque superficiali, comprensivo dei corpi idrici, dei terreni circostanti, delle isole lacuali e fluviali;

4) i terreni coperti da vegetazione arborea, forestale o boschiva, di origine naturale o artificiale, nonché i terreni temporaneamente privi, totalmente o parzialmente, della preesistente vegetazione arborea in quanto percorsi o danneggiati dal fuoco ovvero colpiti da altri eventi naturali od interventi antropici distruttivi;

5) le zone corografiche, coincidenti o meno, in tutto od in parte, con le componenti di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4), configuranti paesaggi significativi, naturali o trasformati ad opera dell'uomo;

b) le componenti fisiche e biologiche, nonché le loro associazioni, che presentano singolari o significative caratteristiche mineralogiche, petrografiche, geologiche, geomorfologiche, paleontologiche, floristiche, faunistiche, anche in ragione dei processi dinamici, generativi o in atto, ovvero delle condizioni di equilibrio, che le contraddistinguono, con particolare riferimento ai vulcani, ai ghiacciai ed ai circhi glaciali, alle zone umide, ed a biocenosi, biotipi ed ecosistemi complessi;

c) le testimonianze di specifiche modalità di rapporto tra l'uomo e l'ambiente, quali:

1) particolari qualità o forme di coltura agraria, ovvero di altre attività primarie, compresa quella estrattiva, nonché particolari forme di organizzazione proprietaria dei terreni, quali usi civici, università agrarie, comunali, comunelli, partecipanze e simili;

2) peculiari forme di infrastrutturazione del territorio, quali centuriazioni nella loro struttura complessiva o nei loro elementi o segni, in relazione alla rispettiva permanenza e riconoscibilità; altre peculiari forme di appoderamento, ovvero bonifiche od irrigazioni storiche e relativi sistemi di viabilità o canalizzazione delle acque; terrazzamenti; elementi o tracciati di viabilità storica, anche acquea;

3) gli insediamenti urbani storici e le strutture insediative storiche non urbane, le addizioni urbane aventi un impianto urbanistico significativo, le strut-

ture insediative, anche minori od isolate, che presentino, singolarmente o come complesso, valore di testimonianza di civiltà, nonché le rispettive zone di integrazione ambientale;

d) gli immobili ed i complessi di immobili, coincidenti o meno con elementi od ambiti di cui alla lettera c), nonché le cose mobili, di interesse archeologico, paleontologico, artistico, storico, storico-testimoniale, etnologico e demoantropologico, quali:

1) le cose appartenenti alla preistoria ed all'antichità, nonché quelle di età posteriore, costituenti, singolarmente o nel loro complesso, testimonianza di civiltà, e di insediamenti o di giacimenti, terrestri o subacquei, conosciuti o conoscibili prevalentemente attraverso la scoperta di resti materiali;

2) le aree archeologiche, intese come i luoghi, ricadenti anche nelle acque interne o territoriali, comprendenti complessi di cose di interesse archeologico, anche soltanto parzialmente rinvenute, ovvero come i luoghi contenenti cose di interesse archeologico non ancora rinvenute e la cui esistenza sia rivelata da lavori compiuti sul suolo, o sia nota o supposta in base a testimonianze storiche, a prospezioni tecniche, a rilievi aerofotografici o ad altri mezzi;

3) le unità edilizie e gli spazi scoperti, aventi riconoscibili e significative caratteristiche strutturali, tipografiche e formali;

4) le unità edilizie e gli spazi scoperti costituenti esemplari significativi, sotto il profilo del valore artistico od anche soltanto dell'interesse testimoniale, della cultura architettonica.

ART. 5.

(Riconoscimento dei beni costituenti l'identità culturale del territorio).

1. Allo Stato compete la conservazione ed il costante aggiornamento del complesso degli elaborati cartografici, adeguati

per numero e scala, recanti le perimetrazioni delle componenti, degli elementi e degli ambiti territoriali, nonché degli immobili e dei complessi di immobili, aventi i requisiti di cui all'articolo 4.

2. Alle perimetrazioni ed alle identificazioni di cui al comma 1 provvedono i competenti organi centrali e periferici dello Stato e le regioni.

ART. 6.

(Disposizioni generali relative all'identità culturale del territorio).

1. I beni aventi i requisiti di cui all'articolo 4, comma 3, devono essere tutelati nelle caratteristiche che conferiscono ai medesimi lo specifico valore o interesse e devono essere utilizzati in termini coerenti con tali caratteristiche, e comunque tali che non sia recato, per dolo o colpa, pregiudizio alla conservazione delle caratteristiche medesime. Ad essi deve essere favorito l'accesso per motivi di conoscenza e di studio e deve essere perseguita la possibilità di un loro godimento pubblico tale da garantire sia la loro tutela sia l'effettività del godimento stesso.

2. I beni di cui all'articolo 4, ove rientrino tra le proprietà dello Stato o di altri enti pubblici territoriali, sono beni del relativo demanio o patrimonio indisponibile e non possono essere alienati se non eccezionalmente e con specifiche disposizioni di legge statale.

3. I proprietari, possessori, detentori o comunque titolari di facoltà di godimento di beni appartenenti al patrimonio culturale dello Stato, hanno l'obbligo di non alterare le caratteristiche che conferiscono ai beni medesimi lo specifico valore o interesse, di preservarli, mediante le azioni necessarie o opportune, da offese di agenti esterni e da ogni altra possibile causa di deterioramento o di degrado, di non rimuoverli, ove così disposto ai sensi delle relative disposizioni legislative in vigore, dal luogo di destinazione, e di consentirne, nei limiti e secondo le modalità indicate ai sensi delle relative disposizioni legislative in vigore, la pubblica fruizione.