

**Camera dei Deputati, I Commissione permanente
Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni**

**Memoria del FAI
in merito all'esame del Disegno di Legge Autonomia differenziata (A.C. 1665)**

Il FAI – Fondo per l’Ambiente Italiano Ente del Terzo Settore è una fondazione privata il cui scopo esclusivo è l’educazione e l’istruzione della collettività alla difesa dell’ambiente e del patrimonio artistico e monumentale italiano, nello spirito dell’art. 9 della Costituzione.

Nella propria storia il FAI ha restaurato e valorizzato 73 beni, di cui 55 beni monumentali e naturalistici regolarmente aperti al pubblico in attuazione all’art. 118 della Costituzione, che favorisce l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà;

Tra le materie per le quali le Regioni – in virtù dell’art. 116 della Costituzione - possono richiedere maggiori forme di autonomia secondo le procedure che questo Disegno di Legge introduce ve ne sono due di diretto interesse del FAI:

- la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (materia a legislazione esclusiva dello Stato - comma 2 art. 117);
- la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (materie di legislazione concorrente - comma 3 art. 117).

Rispetto a tali tematiche, il FAI:

1. Rileva la mancanza, innanzitutto, di una piena attuazione del Titolo V della Costituzione riformato nel 2001: prima di dotare le regioni di “ulteriori” forme e condizioni di autonomia riterrebbe opportuno promuovere la piena e ordinata attuazione delle disposizioni dell’art 117, allo scopo, più che condivisibile, di alleggerire le funzioni centrali e favorire le responsabilità locali.
2. Sostiene il principio della legislazione esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Questi ambiti, infatti, sono quelli citati dall’articolo 9, che è tra i principi fondamentali della Costituzione, pertanto sovraordinati ai successivi articoli, che li attribuisce:
 - alla tutela della “Repubblica”, intendendo già in essa le Regioni, come ogni altro ente pubblico o privato, tra cui anche il FAI, che concorra a farsene carico,
 - alla pertinenza della “Nazione”, termine che nella Carta costituzionale ricorre poche volte, ma sempre e solo per intendere l’Italia nel suo insieme, a significare, pertanto, che il patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale, pur nella ricchezza della sua varietà regionale, è “uno”, come una è la Nazione, e anzi va tutelato e promosso come valore unitario e unificante.

Ritiene che la competenza della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e della promozione e organizzazione di attività culturali, nell’ambito dei principi fondamentali definiti dalla Stato, possa invece essere proficuamente trasferita alle Regioni che ne facessero richiesta, motivando adeguatamente e strategicamente le ragioni di tale richiesta.

3. Evidenzia che anche nel campo della tutela e della gestione del patrimonio si esplica, inoltre, il principio di uguaglianza tra cittadini garantito dall'articolo 3 della Costituzione. La possibilità di trasferire pienamente questa materia in capo alle Regioni espone al rischio di disuguaglianze sociali: una regione potrebbe avere competenze e mezzi, soprattutto economici, maggiori di un'altra, e offrire pertanto ai suoi cittadini servizi culturali migliori, così come un servizio di tutela più efficace, ma l'accesso alla cultura e la tutela del patrimonio sono diritti da garantire uguali per tutti. La competenza statale nella tutela del patrimonio favorisce, anzi, un doveroso principio di "solidarietà" tra regioni.
4. Afferma la necessità, nei suddetti ambiti, di mantenere una "clausola di supremazia statale" a tutela e garanzia dell'interesse generale. Ciò per evitare che, nell'ambito regionale, la vicinanza tra il legislatore e il destinatario della legge possa indurre il rischio di particolarismi, che potrebbero deviare dall'interesse generale, e che invece l'intervento dello Stato più volte ha scongiurato; si pensi alle numerose impugnazioni del Ministero della Cultura nei confronti di procedimenti regionali, ad esempio in merito al governo del territorio e alla sua trasformazione, quali ambiti particolarmente soggetti ad interessi locali e particolari.
5. Condivide, nel procedere a una devoluzione ulteriore di competenze alle Regioni, l'esigenza prioritaria di definire i LEP o Livelli Essenziali di Prestazioni, che già l'articolo 117 prevedeva per le materie di legislazione concorrente, chiamandoli principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato. Ritiene, anzi, che possa essere questa l'occasione per rivedere e finalmente stabilire, rendendoli attuativi in ragione di finanziamenti adeguati e proporzionati, alcuni strumenti necessari a una devoluzione di competenze che aspiri ad essere davvero efficace.

Potrebbe essere l'occasione, ad esempio, perché lo Stato, in collaborazione con le Regioni, realizzi e integri, aggiornandolo, un vero e proprio "censimento" dei beni culturali, da riversare in un sistema informativo geografico unico, omogeneo e generale (laddove ogni Regione altrimenti ha il suo), ad uso della gestione e a beneficio della tutela e valorizzazione del patrimonio nazionale e regionale. In tale censimento potrebbero rientrare anche "nuovi" beni culturali, ovvero siti, edifici, monumenti e paesaggi che solo oggi, diversamente da un tempo, appaiono meritevoli di tutela in ragione di un'evoluzione della cultura contemporanea. Potrebbe essere l'occasione per aggiornare le disposizioni in merito alla tutela del paesaggio, e di paesaggi particolari, come ad esempio i centri storici di città e borghi, che oggi soffrono nuove criticità legate all'eccesso di turismo, che deteriora luoghi e monumenti, o, al contrario, all'abbandono per spopolamento, laddove in assenza di cura e manutenzioni costanti, come da tradizione, anche gli effetti del cambiamento climatico incidono sul patrimonio in maniera significativa, e talvolta assai grave.

Potrebbe essere l'occasione per avviare, infine, in ragione delle richieste dell'agenda nazionale ed europea al 2030, una seria e determinata campagna per la definizione, in ogni Regione, delle aree idonee agli impianti per la produzione di energie rinnovabili (almeno di quelle aree necessarie a raggiungere gli obiettivi dati dallo Stato alle Regioni), così da semplificare le procedure che ad oggi ne impediscono la piena realizzazione, a discapito dell'ambiente e dello sviluppo del Paese nel quadro della transizione ecologica.

6. Ritiene che sia da scongiurare del tutto anche solo l'ipotesi di nuovi organismi in capo alle Regioni preposti alla tutela dei beni culturali, in affiancamento o addirittura in sostituzione delle Soprintendenze statali. Piuttosto, sia questa anche l'occasione da parte dello Stato, per attuare – nell'ambito della definizione dei LEP - un deciso e sostanziale rinforzo delle

Soprintendenze, in termini di risorse e competenze, necessario affinché possano svolgere il loro compito istituzionale. Le difficoltà nel funzionamento di queste articolazioni del Ministero, infatti, è frutto di un progressivo indebolimento strutturale, con ricadute diverse e tutte negative, che oggi fanno sì che le Soprintendenze siano viste, spesso dalle Regioni, e anche nell'opinione generale dei cittadini, come ostacoli, ovvero incomprensibili e fastidiosi baluardi allo sviluppo e spesso in contrasto con l'iniziativa privata.

È necessario ribaltare questa visione rivalutando la funzione di queste istituzioni dello Stato anche agli occhi dei cittadini: potenziandole e valorizzandole in una diversa narrazione, e anche rifondandole nella struttura in ragione delle mutate esigenze di oggi; sarebbe auspicabile che ciò facesse la prossima riforma del Ministero della Cultura, riequilibrando, anche e soprattutto in termini di investimenti, i dipartimenti della tutela con quelli della valorizzazione, di recente molto più sviluppati grazie all'autonomia concessa a sempre più musei, e infatti forieri di grandi successi.

È altresì necessario contrastare fortemente la tendenza a risolvere l'inefficienza delle Soprintendenze con altri strumenti, come quello pericolosissimo del "silenzio-assenso", che si riaffaccia periodicamente, e contro cui il FAI muoverà come sempre una ferma opposizione.

È inevitabile, infine, osservare a questo proposito che i Piani Paesaggistici Regionali, ritenuti anche dal FAI finora lo strumento risolutivo per sciogliere, a monte delle autorizzazioni, le frequenti controversie tra iniziativa regionale e tutela statale, siano da considerarsi, purtroppo, fallimentari. La gran parte delle Regioni, evidentemente non ritenendoli strumenti adeguati alle proprie esigenze e dunque utili, non li ha mai realizzati o varati in coordinamento con il Ministero della Cultura, come previsto dalla legge. Dal 2004 ad oggi solo 6 Regioni ne dispongono, e tuttavia non vi si affidano per una reale semplificazione delle procedure di governo e trasformazione del territorio. Dal che, proprio nel momento in cui si ragiona sulle autonomie regionali, si potrebbe prendere atto della necessità di creare strumenti alternativi, più agili nella redazione e nella successiva gestione, e più semplici e diretti nella fruizione, concepiti a servizio degli amministratori, che prevedano una decisa delega regionale, ma nel quadro di principi stabiliti a priori dallo Stato – si vedano le proposte sui LEP al punto 5 - e di un sempre possibile controllo a posteriori – si veda la clausola al punto 4 - da parte di esso.

7. Ribadisce, in conclusione, la massima attenzione nei confronti della tutela del paesaggio, in quanto materia tra le più delicate nell'attribuzione di nuove forme di autonomia alle Regioni. La tutela del paesaggio compare già nel 1939, nelle cd. Leggi Bottai: accanto alle "cose di interesse artistico e storico" per la prima volta lo Stato dichiarava allora di voler proteggere anche le "bellezze naturali", considerandole come monumenti; questo approccio si è in seguito evoluto, in particolare grazie all'opera del giurista Alberto Predieri, che è tra i fondatori del FAI: nelle sue formulazioni il paesaggio è stato giustamente definito per la prima volta come "la forma del Paese", frutto dell'opera collettiva di generazioni di uomini, in un intreccio indissolubile tra Storia e Natura che prevede inevitabili continue trasformazioni. Il paesaggio è un'entità dinamica, e come tale deve essere trattata, con strumenti che ne prevedano la trasformazione, ma con criterio, ovvero orientandola, indirizzandola, favorendola o contenendola in ragione del bene comune. Questa presa di coscienza, per allora moderna, ha avuto ampie e positive ricadute legislative, e oggi a maggior ragione spinge a promuovere un forte interesse nei confronti della creazione di strumenti legislativi e nuove procedure che possano favorire le Regioni nella gestione più autonoma del loro territorio e lo Stato nella costruzione di un quadro di regole efficace e aggiornato, entro cui si possa esercitare tale autonomia.