

# L'innovazione legislativa

L u c a R i n a l d i

L'entrata in vigore, il primo maggio 2004, del D. L.vo 42/2004, più noto come Codice Urbani, è stata accompagnata da un coro di critiche da parte di ampi settori del mondo culturale italiano, già allarmati che si ponesse mano a una riforma della legislazione sui beni culturali ad appena cinque anni dall'emanazione del Testo Unico (D.L. 490/99) che a sua volta era venuto alla luce ben sessant'anni dopo la promulgazione delle due fondamentali leggi di tutela del patrimonio culturale (L. 1089/1939) e paesaggistico (L.1497/1939).

Le osservazioni hanno riguardato soprattutto due aspetti. La paventata vendita indiscriminata del patrimonio immobiliare pubblico di interesse storico artistico, sottoposto ad una procedura di verifica di interesse in tempi ristretti (120 giorni, pena silenzio-assenso, ora peraltro non più previsto), e la limitazione del potere di annullamento delle autorizzazioni paesaggistiche posto alle Soprintendenze dalle nuove procedure previste all'art. 146. Nel primo caso le verifiche – anche in Regioni come la Lombardia con un organico ministeriale ridotto all'osso – si stanno svolgendo però sostanzialmente senza problemi, grazie ai meccanismi escogitati di contingentazione delle domande. Le liste dei beni vengono trasmesse alle Soprintendenze solo a seguito di accordi, che il Ministero sottoscrive<sup>1</sup>, con il Demanio e gli enti territoriali e locali, e ciò ha permesso la ponderata valutazione delle proposte – anche se attraverso un drastico rallentamento delle verifiche. Nel caso delle autorizzazioni paesistiche l'atteggiamento fortemente critico del Ministero nella valutazione dei Piani regionali già adottati ha di fatto impedito il passaggio alla nuova normativa, che è legata all'accordo tra Stato e Regioni sui contenuti dei Piani Paesistici.

L'esperienza condotta in questi due anni sull'applicazione del Codice, mostra dunque che le critiche debbano ritenersi infondate e che anzi, se qualche osservazione si può muovere al testo, questa riguarda bensì, come spesso succede in questi casi, aspetti non toccati dalle polemiche, ma ben presenti a chi pratica quotidianamente il faticoso esercizio della tutela. Di contro sono state numerose le innovazioni che hanno interessato il campo d'azione delle strutture periferiche del Ministero, con correzioni anche significative, a testimonianza di un'elaborazione condotta in stretto raccordo con le professionalità tecniche interne, che hanno poi dettato le linee guida dell'articolato di legge. È di utilità scorrere in breve i punti più significativi del testo, relativamente alle parti riguardanti i beni architettonici e paesaggistici, come supporto all'interpretazione di alcune parti innovative, a beneficio di chi ne deve far uso.

Toscolano, ex Cartiera Gardesana ("Cartierina"). Il settecentesco edificio, importante testimonianza di archeologia industriale, demolito nel giugno 2004 per presunti motivi di sicurezza, poco dopo un sopralluogo della Soprintendenza. La documentazione raccolta ha permesso comunque di porre i ruderi sotto tutela (settembre 2004).



### La definizione di restauro

All'articolo 29 del nuovo Codice, riprendendo quanto già delineato nel Testo Unico all'art. 34, e senza sostanziali variazioni, si danno le definizioni degli interventi di conservazione, che consistono nelle azioni di prevenzione, manutenzione e restauro<sup>2</sup>. Questo inserimento è apparso ad alcuni improprio, ad altri pleonastico all'interno di un testo normativo che sostanzialmente si occupa di procedure e non di riflessioni teorico-critiche. Per chi lavora all'interno della disciplina non sfugge invece la scelta di riferirsi strettamente al dibattito più recente, svoltosi peraltro in gran parte in ambito accademico, che si è avvitato, spesso con sterili polemiche, sulla più corretta definizione della terminologia di settore. Tanto più questo riferimento appariva necessario per l'ambito del restauro architettonico, che parte della critica più recente tendeva ad escludere da quella *unità di metodologia* che sul solido fondamento del pensiero di Cesare Brandi avevano via via teorizzato critici (e storici dell'arte) come Umberto Baldini<sup>3</sup> e Michele Cordaro. Dobbiamo dunque valutare lo sforzo di definizione terminologica del testo di legge, compiuta a partire da vaste consultazioni di teorici e critici, come un necessario riferimento all'unità di intenti che deve presiedere all'azione di tutela del Ministero attuata da suoi vari organismi, nelle reciproche interazioni tra Soprintendenze ai beni storico e artistici, architettonici ed archeologici, affinché alla diversità di interpretazioni sulle metodologie di intervento, anche tra uffici del Ministero – come ancora oggi è percepibile visitando cantieri in regioni diverse – si possa contrapporre un riferimento normativo stabile e certo.

Centrale appare nel testo di legge, all'interno dell'azione di restauro, il concetto di *integrità materiale*. Il restauro nell'obiettivo del recupero del bene, ha come fine proprio l'integrità materiale dell'oggetto, in un orizzonte di *protezione e trasmissione* dei suoi valori. Non sfuggirà certo in questa difesa dell'integrità materiale, un deciso schierarsi per *l'autenticità* dell'oggetto d'intervento, sulla

Toscolano, ex Cartiera Gardesana. Il nuovo insediamento turistico sull'area limitrofa ai ruderi, sorto in difformità dalle concessioni edilizie. Gli abusi e le nuove demolizioni dei resti del vicino monumento hanno provocato il fermo lavori da parte della Soprintendenza.

sotto, Centri storici. Losine, demolizioni di edifici di proprietà comunale in via Maggiore. I lavori, dopo la segnalazione di Italia Nostra, sono stati bloccati dalla Soprintendenza di Brescia nel settembre 2003. Il Comune si è reso responsabile anche della quasi completa demolizione e ricostruzione della caratteristica "ex Caldera", vincolata.



scia delle posizioni filologiche proprie della storia del restauro italiano dello scorso secolo, da Boito sino a Brandi, in palese contrapposizione con la ricerca dell'*integrità dell'immagine*, perseguita nel secondo dopoguerra da una linea critica agguerrita, che contesta le posizioni anzidette. Questa volge volentieri lo sguardo alla pratica del restauro negli altri paesi europei, molto meno criticamente fondata, nel momento in cui paradossalmente questi sempre più mostrano di riferirsi all'Italia e al pensiero brandiano in particolare.

### I vincoli "ope legis"

Uno dei chiarimenti più richiesti al legislatore, a causa soprattutto della moltiplicazione dei contenziosi tra Enti pubblici territoriali e Soprintendenze, era l'estensione e la validità su tutte le proprietà pubbliche, naturalmente realizzate da almeno cinquant'anni, del vincolo "ope legis", quello cioè esercitato senza l'emanazione di uno specifico Decreto Ministeriale in cui fosse accertata l'estensione e soprattutto l'importanza della cosa. Nella pianificazione urbanistica comunale – mi riferisco almeno alla situazione lombarda – quasi mai tali vincoli venivano recepiti, né era possibile rilevare l'omissione, non essendo sottoposti tali strumenti al vaglio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Al momento dell'inizio di trasformazioni, anche pesanti, operate dagli Enti su questi immobili, quasi sempre a seguito di notizie di stampa o a segnalazioni di forze politiche, associazioni di tutela o semplici cittadini, avveniva che la Soprintendenza operasse un fermo lavori richiedendo il rispetto del disposto di leg-



ge, e la presentazione del progetto per l'approvazione di competenza. Tale imposizione veniva da alcuni Enti accettata, da altri, specie in caso di richieste di profonde revisioni ai progetti, vivacemente contestata.

In effetti l'assoggettamento "automatico" di un bene pubblico alla disciplina di tutela, secondo l'interpretazione che ne ha sempre dato la Soprintendenza – non solo quella bresciana – è stato più volte dalla giurisprudenza considerato illegittimo<sup>4</sup>. "Non può difatti ammettersi l'esistenza di vincolo storico-artistico" si ribadiva "finché l'Amministrazione non indichi le ragioni giustificative, le caratteristiche e i pregi dell'immobile in base ai quali sia pervenuta a considerarlo meritevole della speciale tutela". In mancanza della condizione, sufficiente ma necessaria, della presenza di un provvedimento dichiarativo di interesse, tale vincolo non poteva sussistere. Nemmeno gli elenchi previsti dal Testo Unico del 1999, che andavano compilati dagli stessi Enti ed inviati al Ministero, dovevano considerarsi parte di un provvedimento di accertamento costitutivo, ma semplice attività

conoscitiva, "di mera ricognizione", cui doveva associarsi quindi un riconoscimento, di natura dichiarativa, dei beni in possesso dei requisiti di interesse storico-artistico, da effettuarsi da parte dello stesso proprietario, ovvero come più logico, dal Ministero. La quasi completa inosservanza da parte dei Comuni a dotarsi di questi elenchi aveva d'altronde impedito di perseguire la strada che ora il Codice indica con maggiore chiarezza. I pericoli non nascevano naturalmente per iniziative di trasformazione di immobili allo stato di progetto o di inizio lavori, per le quali si poteva immediatamente procedere alla dichiarazione di interesse, ma per quegli inter-



Curtatone, la cosiddetta Corte Spagnola, complesso di origine sei-settecentesca quasi del tutto demolito e ricostruito dal Comune, senza alcuna autorizzazione da parte della Soprintendenza, per adibirlo a sede del Municipio. Per l'inaugurazione, nel gennaio 2005 era stata tuttavia richiesta, ed in un primo momento confermata, la presenza del Ministro dei Beni Culturali.

venti che portavano, talvolta volutamente, alla immediata distruzione dei beni.

In questo senso l'art. 12, c. 1 è esplicito, e spazza via finalmente la possibilità di contenzioso in materia. Le cose immobili o mobili di proprietà pubblica (o di Enti, istituti pubblici e persone giuridiche private senza fini di lucro) sono sottoposte in via cautelativa a tutela fino a quando non sia stata verificata la sussistenza dell'interesse (semplice e non particolare) artistico, storico, archeologico e etnoantropologico sulla base della procedura indicata dallo stesso Ministero.

### L'ampliamento del campo di tutela

L'articolo 10 del Codice è centrale per la comprensione dell'orizzonte su cui si esercita l'azione di tutela del Ministero. Vengono fatte al comma 4 esemplificazioni – non tassative – di tipologie di cose (il termine sta a ricordare che il bene culturale è sempre *materiale*) che vanno inserite nel novero dei beni tutelati.

Significative alcune inclusioni che chiariscono alcuni punti irrisolti nella precedente normativa.

Alla lettera g) del comma 4, vengono incluse tra i beni culturali le *pubbliche piazze, vie, strade ed altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*. Trattandosi di *immobili* di proprietà pubblica con tutti i requisiti di legge, come prima ricordato, non necessitano più di dichiarazione di interesse culturale.

L'importanza di un controllo della trasformazione degli spazi pubblici e del cosiddetto arredo urbano delle aree centrali di borghi e città è evidente. In mancanza di strumenti legislativi specifici di

tutela dei centri antichi, sistematicamente affossati dall'avversione delle amministrazioni locali e degli imprenditori edili, l'azione di controllo si poteva sino ad oggi esercitare su singoli brani di tessuto edilizio, in qualche modo "eccezionali", lasciando in balia della creatività di professionisti locali, quasi sempre privi di una pur minima conoscenza e rispetto della memoria dei luoghi e delle tecniche storiche di costruzione e impiego dei materiali locali, il ridisegno degli spazi connettivi tra le emergenze del tessuto edilizio. Si consideri anche il dilagante fenomeno dei parcheggi sotterranei in centro storico, allo stesso tempo soluzione e causa dell'aumento del traffico veicolare privato, che trasformano il terreno naturale delle piazze in piastre sovrapposte a condomini pluripiano<sup>5</sup>.

In passato le Soprintendenze lombarde avevano cercato di arginare il fenomeno di trasformazione degli spazi pubblici, ove non altrimenti possibile<sup>6</sup>, con l'apposizione di vincoli specifici. Alcuni di questi, come quello di piazza Tebaldo Brusato a Brescia, o di piazza Sordello a Mantova, avevano portato a significative correzioni di indirizzi progettuali o di uso degli spazi storici. Altrove,

come nel Mantovano, con un'azione capillare svolta presso le pubbliche amministrazioni, a partire dalle polemiche per il progetto della piazza di Ostiglia, si erano concordate le linee guida per un corretto approccio alla progettazione di questi luoghi, con successiva approvazione del progetto (Solferino, Gazoldo degli Ippoliti, Commessaggio, Rodigo, Castel d'Ario, Poggio Rusco...).

Un altro aspetto innovativo riguarda l'esplicita citazione, tra i beni culturali, alla seguente lettera l), delle *tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali*



SOPRA, Lozio, Santi Nazaro e Celso. L'edificio seicentesco, in splendida solitudine, con il nuovo enorme insediamento residenziale in costruzione. La Soprintendenza ha bloccato i lavori nel gennaio 2004 e posto un'area di rispetto della chiesa, costringendo alla modifica radicale del progetto, con lo spostamento e la drastica riduzione dell'insediamento.

A DESTRA, Torre d'Oglio. Il ponte di barche sul fiume, il più caratteristico tra quelli rimasti in Regione. La Soprintendenza è intervenuta per la sua salvaguardia alla fine del 2005 bocciando il progetto di radicale trasformazione proposto dalla Provincia di Mantova.



*testimonianze dell'economia rurale tradizionale*. Si tratta di un implicito riconoscimento di ciò che già nella recente legislazione era stato posto all'attenzione<sup>7</sup>. All'atto pratico la norma consente ad esempio di motivare con maggiore autorevolezza l'assoggettamento a tutela di queste tipologie di costruzioni, nei casi di verifica di interesse di beni di proprietà pubblica ex art. 12, c. 1 del Codice. Ugualmente innovativo, alla lettera h) l'inserimento tra i beni culturali dei *siti minerari di interesse storico od etnoantropologico*. Un patrimonio, quello dei parchi geominerari, che anche nel nostro territorio, sulla scia delle esperienze europee e di alcune regioni italiane (Sardegna e Toscana *in primis*), comincia ad essere oggetto di studio e di iniziative di valorizzazione.

## La sfida del paesaggio

All'articolo 2 del nuovo Codice è chiaramente espresso che “il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”. L'enunciato, apparentemente innocuo, sancisce di fatto l'avvenuta fusione dei valori espressi dal paesaggio nel più ampio alveo dei valori culturali. Rappresenta addirittura un'interpretazione e un superamento del dettato costituzionale, dove (art. 9) si afferma che la Repubblica “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”. Il paesaggio dunque, o meglio i “beni paesaggistici” sono finalmente riconosciuti anch'essi un “patrimonio” identitario dell'intera collettività nazionale, al pari di quelli che il legislatore indicava nel 1949 come “storici e artistici”. Sono stati “attratti” nella disciplina dei beni culturali a pieno titolo, e con inusitata ampiezza di rimandi. Ciò che era nel 1939 tutelabile solo per il suo valore estetico, lo può essere oggi perché “espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio” (art. 2, c. 2). E ancora (art. 131), riprendendo la definizione data nel 2000 dalla Conferenza Europea del Paesaggio di Firenze, per paesaggio si dovrà intendere “una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”.

All'inserimento a pieno titolo tra i beni culturali consegue che per il paesaggio, così come per gli altri beni, si devono prevedere azioni di tutela ed anche di valorizzazione. All'art. 132 si parla di “pianificazione, recupero e riqualificazione”, e di auspicabile “reintegrazione dei valori” del paesaggio la cui salvaguardia va vista nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

A tali premesse consegue una precisa rivendicazione del ruolo dello Stato su una materia troppo a lungo trascurata, soprattutto dopo la delega alle Regioni dell'amministrazione della tutela, nel 1977 e in considerazione degli scenari delineati con l'affrettata riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, nel 2001.

All'interno del Codice la norma più gravida



di conseguenze sul piano operativo è quella contenuta all'articolo 143, dove lo Stato per la prima volta definisce contenuti e fasi di un piano paesaggistico regionale, esteso ora obbligatoriamente all'intero territorio regionale e non più, come consentiva il Testo Unico del 1999, alle sole aree vincolate per legge. La ragione di tale interessamento diretto, su una competenza peraltro trasferita alle Regioni sin dal 1972, sta con tutta evidenza nella scarsa efficacia dei Piani paesistici vigenti, che, per usare i termini del legislatore, sono generalmente puntuali nell'analisi e condivisibili nei "propositi", ma sono assolutamente carenti di "contenuti prescrittivi", demandati generalmente alla successiva pianificazione provinciale e comunale, ambito in cui se ne perdono naturalmente le tracce.

Questo è il processo seguito in Lombardia. Riassumendone in breve le fasi<sup>8</sup> rammentiamo che il Piano Paesistico Regionale lombardo è stato uno degli ultimi in Italia a essere adottato (1997) ed approvato (2001, a ben quindici anni dalla scadenza definita dalla Legge Galasso). Lo Stato ne aveva bocciato severamente l'impostazione tecnica e l'ideologia già nel 1997, ma aveva rinunciato al momento dell'approvazione a ribadire le critiche, sebbene poco fosse mutato nel frattempo. Si trattava in pratica della "rinuncia della Regione a qualsiasi diretta responsabilità nella tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici ed ambientali" attuata attraverso "la delega alle Province della pianificazione infraregionale, senza formulare direttive tassative" (E. Salzano). La conferma dell'incapacità degli enti territoriali ad emanare norme cogenti, di dare prescrizioni tassative utili alla redazione dei piani regolatori comunali, veniva dall'adozione, e approvazione (dal 2002<sup>9</sup>) dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, "scatole vuote e misteriose", come vennero subito definiti, "con assai limitata capacità di incidere nel governo del territorio"<sup>10</sup>, e comunque praticamente nulla di tutelare il paesaggio e l'ambiente più di quanto facessero le leggi statali. Un vero peccato, se si pensa il ruolo che poteva rivestire l'istituzione provinciale in questo processo, come mediazio-



La pratica corrente del "restauro": il "consolidamento" della cinquecentesca Villa Affaitati, ora Viali, a Grumello Cremonese; A SINISTRA, la cappella settecentesca di Villa già Camadini a Castegnato.

La perdita del centro:  
illuminazione in centro  
storico a Rovato e  
Maclodio.



ne tra gli indirizzi generali dati dalla Regione e la pratica quotidiana di trasformazione del territorio ormai in capo ai Comuni.

Rotto questo “baluardo”, così lo si era definito nello scorso Bollettino, non restava altro per le Soprintendenze che la prosecuzione del solipsistico e defatigante controllo delle migliaia di autorizzazioni paesistiche rilasciate annualmente dai Comuni, nel tentativo, mancando una qualsiasi forma di collaborazione con le altre amministrazioni pubbliche, di fornire con la pratica della tutela l'ermeneutica di vincoli spesso risalenti a quasi cinquant'anni fa. I Comuni peraltro hanno continuato imperterriti in questi anni a trattare le pratiche edilizie in aree tutelate come se fossero gli unici custodi e garanti della tutela, non badando né ad osservare i criteri forniti dalla Regione per l'esame delle pratiche<sup>11</sup>, né tantomeno a stabilire un proficuo rapporto di collaborazione con le Soprintendenze che potevano annullare tali atti. Basti considerare la palese inottemperanza delle disposizioni che rendevano obbligatorie le “Linee Guida per l'esame paesistico dei progetti” previste dall'art. 30 delle N.T.A. del Piano Territoriale Paesistico Regionale (approvate con DGR 8.11.2002, n. 7/11045), che ha costretto la stessa Regione a richiamare formalmente i Comuni, e ha fornito alle Soprintendenze un comodo motivo di annullamento per legittimità di molte autorizzazioni paesistiche<sup>12</sup>.

Malgrado le perplessità da più parti sollevate, l'indirizzo di progressiva devoluzione ai Comuni del governo del territorio è stato rafforzato dalla Regione Lombardia con l'approvazione *in extremis*, al termine della scorsa legislatura, della L.R. 12/05. Si tratta della revisione della ormai datata L.R. 51/75 che da un lato compendia, in una sorta di Testo Unico, le innovazioni legislative regionali in materia, dall'altro conferma l'abbandono della regolamentazione delle trasformazioni territoriali attraverso il PRG, già di fatto attuato con le numerose leggi e leggine regionali di deroga che l'avevano svuotato di efficacia nel tempo, in un'ottica di progressiva *deregulation*<sup>13</sup>, e il varo di un

Gli effetti della legge lombarda dei sottotetti, nella Fossa (piazza Vittorio Emanuele II) di Salò, di fronte alla settecentesca Porta dell'Orologio, uno dei simboli della città.



nuovo articolato strumento comunale di pianificazione, il Piano di Governo del Territorio (PGT). Non interessa in questa sede una puntuale disamina del testo di legge<sup>14</sup>, oggetto di critiche più che per il contenuto per lo spirito informatore, troppo fiducioso nella delega in bianco della materia ai Comuni<sup>15</sup>, quanto degli aspetti relativi alla tutela del paesaggio. Se è vero difatti che “concetti come la tutela attiva del paesaggio e dell’ambiente (elementi trasversali a tutte le tematiche urbanistiche e architettoniche) risultano presenti nella Legge ma con toni sfumati”<sup>16</sup>, la Regione si è riservata la possibilità di intervenire in più parti, anche se con una procedura un poco farraginosa.

All’articolo 7 della nuova Legge ad esempio si prevede per comuni al di sotto dei quindicimila abitanti, cioè per gran parte del territorio sottoposto a vincoli paesistici<sup>17</sup> l’emanazione da parte della nuova Autorità per la Programmazione Territoriale di criteri per la definizione dei contenuti, tra i quali quello paesaggistico, dei nuovi PGT nei suoi tre componenti (Documento di Piano, Piano delle Regole e Piano dei Servizi). Un’altra soglia di controllo è costituita, per tutti i piani, dalla Valutazione Ambientale di Sostenibilità (VAS, art.3), da compiere anche, si ritiene, per la componente paesaggistica. A livello di singoli interventi, nei territori sottoposti a vincolo, sono in corso di revisione, con l’apporto delle Soprintendenze, i criteri per il rilascio da parte dei Comuni dell’autorizzazione paesaggistica (art. 80 della Legge), data l’abrogazione della precedente L.R. 18/97, di subdelega delle funzioni amministrative ai Comuni stessi, e dei criteri allora definiti (di cui alla DGR 30194 del 25 luglio 1997). Si badi bene che l’autorizzazione da parte dell’ente locale titolare non viene più rilasciata dalla commissione edilizia, integrata da almeno due esperti in materia paesaggistico-ambientale (la cui presenza si è purtroppo rivelata inutile, se non dannosa, ad arginare le proposte più vergognose di trasformazione speculativa del territorio), ma da nuove “Commissioni per il Paesaggio” composte “da soggetti aventi particolare e qualificata esperienza nella tutela paesaggistico-ambientale” (*sic*, art. 81). L’indirizzo quasi ovunque adottato dai Comuni è stato d’altronde

quello di sostituire rapidamente la Commissione Edilizia con questo nuovo organismo, composto generalmente dagli stessi tecnici organici alle scelte delle Amministrazioni che prima rivestivano il ruolo di “esperti” ambientali.

Intanto il primo anno di applicazione della Legge 15 ha già mostrato i limiti sostanziali di uno strumento privo di una reale efficacia prescrittiva nei confronti degli indirizzi di uso o abuso del territorio previsti dai singoli Comuni. Gli strumenti urbanistici comunali (piani urbanistici e varianti) di fatto continuano ad essere vigenti per almeno quattro anni, e non solo quelli approvati, ma secondo l'orientamento regionale anche quelli semplicemente adottati (art. 25, c. 3 anche se fino all'adeguamento del PRG vigente tale possibilità pareva escludersi ex art. 25, c. 1), previa verifica di compatibilità col Piano Territoriale, in piena continuità con gli indirizzi d'altronde della L.R. 1/2000 che vedeva (art. 3, c. 1-40) proprio nella approvazione del PTCP l'agognato traguardo anche per i Comuni per l'autoapprovazione del proprio strumento urbanistico.

Qualche passo in avanti è stato comunque fatto. Si è ad esempio rivista, seppure dopo un faticoso percorso attraverso una successiva legge interpretativa<sup>18</sup>, la famigerata Legge sui sottotetti (L.R. 22/99), che tante polemiche aveva suscitato per la portata devastante delle norme<sup>19</sup>. Per lo meno ora il recupero dei sottotetti, per i nuovi edifici, può avvenire solo trascorsi cinque anni dal certificato di agibilità, e non praticamente in corso d'opera, secondo una logica perversa utile solo a chi voleva speculare in barba ad ogni regola. Ai Comuni è ora concessa inoltre la possibilità di inibire questi interventi, per determinate tipologie di edifici e intervento, in aree anche esterne a quelle già “preservate” ex art. 1.7, L.R. 15/96. Si dispone infine che i progetti di recupero dei sottotetti debbano anch'essi essere provvisti di valutazione di impatto paesistico secondo i criteri imposti dal piano paesistico regionale, che dove correttamente applicati dovrebbero impedire le trasformazioni più incongrue, specie nei centri storici.

Tra le altre disposizioni della L.R. 12 di positiva ricaduta vi è stato anche il passaggio in aree di Parco Regionale delle funzioni autorizzative consultive e sanzionatorie già di competenza dei Comuni agli enti gestori dei Parchi stessi (art. 80, c. 5). Il controllo degli interventi, non più lasciato ai tecnici di piccoli comuni, ma a professionisti in organico a strutture di tutela, è stato più pun-



L'abbandono delle cascine  
(Pozzolengo).

tuale. I benefici anche in termini di tutela dell'architettura rurale (in Valcamonica, lungo l'Oglio e il Mincio) sono stati apprezzabili<sup>20</sup>. Peccato solo che, dove sono più pressanti le spinte speculative i Piani dei Parchi (organismi sostanzialmente controllati dagli stessi Comuni) generalmente prevedano aree di "esclusiva disciplina comunale" nelle quali le funzioni, con buona pace spesso della tutela, restano invece in capo ai Comuni.

Per capire meglio come funzioni questo meccanismo, prendiamo il caso istruttivo del Parco Alto Garda Bresciano, il cui territorio è tra quelli paesaggisticamente più belli di tutta la regione. Stretto tra lago e montagna, esteso sulla costa da Salò al confine trentino oltre Limone, costituisce

uno dei luoghi deputati del turismo lombardo, frequentato sin dall'Ottocento dalla clientela estera. Senza nulla togliere ai valori ambientali propri dell'entroterra, ancora purtroppo poco conosciuti, sono le perle della Riviera – le ville, il Vittoriale di Gardone, le limonaie e gli oliveti, le cartiere abbandonate e il borgo operaio di Campione, il Santuario di Monte Castello, l'incanto della Gardesana – a qualificare il territorio.



a



b



c



d

a. Il nuovo paesaggio lombardo (Offlaga).

b. Baita-capannone (Edolo).

c. Palazzo-capannone (Erbusco).

d. Villetta-capannone (Orzinuovi).

Con DGR 1 agosto 2003 n. 7/13939 la Regione Lombardia ha approvato il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) del Parco<sup>21</sup>. In esso ci si aspetta naturalmente di trovare norme fortemente cogenti in materia di tutela del paesaggio, visto l'uso della subdelega regionale che i Comuni rivieraschi hanno fatto da dieci anni a questa parte, che ha portato la costa Gardesana a rappresentare un esempio illustre di progressiva e spensierata dissoluzione dei valori paesaggistici. Già però dall'introduzione l'esplicito e insistito riferimento alla L. 394/91 (la Legge quadro sulle aree protette), e alla contestuale creazione di un vero e proprio "Parco naturale", comprendente aree "caratterizzate da un alto grado di naturalità e comunque destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali" faceva presagire una preoccupazione spiccata per la tutela ambientale piuttosto che per quella paesistica. Per un semplice controllo, saltando a piè pari l'accuratissima – come di consueto – analisi del territorio nelle sue varie caratteristiche ambientali, paesistiche e infrastrutturali, le Norme Tecniche di Attuazione e gli Indirizzi, basterà prendere in considerazione la scarna – come di consueto – cartografia riportata in allegato al PTC. Quale significato assume la zonizzazione qui indicata, in ordine alla corretta applicazione dell'art. 80, c. 5 della L.R. 12/2005, che esplicitamente prevede entro i perimetri dei Parchi l'esercizio delle funzioni autorizzative, consultive e sanzionatorie da parte degli enti gestori dei Parchi stessi (in questo caso la Comunità Montana), e non dai Comuni, *ad eccezione dei territori assoggettati all'esclusiva disciplina comunale dai PTC dei Parchi*? Su questo aspetto si gioca infatti la credibilità dello strumento pianificatorio.

Orbene, in merito al quesito posto, la Comunità Montana (peraltro controllata dagli stessi Comuni) disciplinatamente chiede lumi alla Regione. Questa prontamente<sup>22</sup> precisa che di tutta la cartografia tematica del PTC del Parco si deve prendere a riferimento solamente quella ambientale, che suddivide il territorio in tre "ambiti" (emergenze del sistema ambientale primario, ambiti di integrazione del s.a.p., ambiti a potenzialità ecologica diffusa), e che mentre nei primi due *la potestà pianificatoria dei Comuni non pare avere quel grado di pienezza tale da consentire di classificare le zone stesse come assoggettate all'esclusiva disciplina comunale*, per il terzo, visto che l'*Allegato 2 "Progetto di Piano" non pone quelle limitazioni alla fattibilità di determinati tipi di interventi che sono poste per le altre due zone (sic)* le funzioni di tutela paesaggistica rimarranno in capo ai Comuni.

L'esame della tavola A.1.1 del PTC del Parco chiarisce il senso del messaggio. Tra le "emergenze" figurano le inospitali valli interne, in via di progressivo spopolamento, i monti dirupati che formano lo *skyline* della costa del Benaco, e le rocce strapiombanti nel lago tra Gargnano e il confine trentino. Negli "ambiti di integrazione" figurano, oltre a territori interni di minor pregio, le cime delle colline alle spalle degli abitati di Salò, Gardone, Toscolano e Gargnano. Ma tutta l'area urbanizzata, in via di urbanizzazione e lottizzazione o in qualche modo appetibile per un investimento immobiliare, e dunque tutta la fascia costiera per una rilevante profondità, rimane "di esclusiva disciplina comunale" per cui le relative autorizzazioni paesistiche (che vengono a costituire così oltre il 95% del totale) sono rilasciate da quegli stessi Comuni che hanno in questi anni contribuito spesso alla rovina del paesaggio<sup>23</sup>.

È appena il caso di rilevare che appare sconcertante nel conferimento di funzioni amministrative delegate dallo Stato in materia di paesaggio una interpretazione dello stesso così lontana da quanto espresso dalla Convenzione di Firenze 2000, limitata ai soli valori ambientali, e indifferente a quelli storico culturali (individuati anche se non dettagliatamente dal PTC del Parco) che qualificano in sommo grado questo territorio come segno dell'azione antropica di modellazione e risignificazione del territorio. Ed è ugualmente strabiliante che uno strumento intelligente e potenzialmente utile come il PTCP della Provincia di Brescia (benché coinvolto anch'esso nella "riforma" della Legge 12) debba arrestarsi al limite del Parco, essendo questo dotato di uno strumento di pianificazione di maggior dettaglio, e dunque, a norma di legge, più efficace nella tutela dei valori paesistici.

Tutte queste procedure a livello locale avranno comunque un nuovo riferimento nel Piano Territoriale Paesistico Regionale (art. 76), aggiornato ai sensi dell'art. 143 del Codice, su cui si sta cominciando a rimetter mano, a soli quattro anni dall'approvazione del Piano vigente. Proprio questa circostanza, assieme al fatto che alle norme sul Paesaggio del nuovo Codice ha attivamente collaborato come delegato regionale U. Vallara, uno dei principali responsabili del Piano lombardo, poteva far pensare a una sostanziale autocertificazione di idoneità del Piano ai contenuti enunciati all'art. 143 del Codice, che in molti passaggi risentono difatti dell'impostazione del PTPR e dei successivi PTCP provinciali lombardi<sup>24</sup>. Così però non sta avvenendo. Si profila dunque all'orizzonte un'altra sfiante stagione di dibattiti e discussioni sulla tutela di ciò che resta del paesaggio lombardo<sup>25</sup>.

### **Correzioni e integrazioni al Codice**

Alcuni tra i temi appena trattati vanno considerati sotto una luce nuova ai sensi delle disposizioni correttive e integrative al Codice, adottate dal Consiglio dei Ministri del 2 marzo 2006, e approvate con D. L.vo 156/2006 (per i beni culturali) e D. L.vo 157/2006 (per i beni paesaggistici). Da più parti si era in effetti manifestata la necessità di apportare alcune correzioni al dettato legislativo, a seguito delle perplessità nate in sede di prima applicazione delle norme. La scadenza temporale imposta dalla Legge Delega<sup>26</sup> ha fatto optare il legislatore, in mancanza del parere positivo della Conferenza Unificata Stato Regioni (che con le Commissioni parlamentari e il Consiglio di Stato era chiamata a pronunciarsi sulle modifiche) per l'emanazione di Decreti Legislativi.

Per quanto riguarda la Parte Seconda del Codice (Beni Culturali) sono state apportate alcune significative variazioni. Tra queste l'abbandono del c.d. *silenzio-assenso* nelle procedure di verifica dell'interesse culturale dei beni degli Enti pubblici, introdotto al c. 10 dell'art. 12 del Codice richiamando le disposizioni contenute nel D. L.vo 269/2003<sup>27</sup>. Si è in questo semplicemente ribadita la norma per cui tale meccanismo non può essere applicato "agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico"<sup>28</sup>. Tra le altre modifiche, da segnalare quelle tese ad una maggiore efficacia nell'azione di tutela, come l'obbligo di comunicazione dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili vincolati, e la validità limitata a cinque anni dell'autorizzazione ai lavori rilasciata dalle Soprintendenze (letteralmente "in relazione al mutare delle tecniche di conservazione", art. 21 del Codice), e, inoltre, la definizione dell'iter di formazione professionale del restauratore di beni culturali (artt. 29 e 182), l'estensione dei contributi statali in conto interessi agli interventi di restauro di beni mobili (art. 37), la modifica dei tempi concessi alle pubbliche amministrazioni per l'esercizio del diritto di prelazione all'atto dell'alienazione del bene culturale (art. 62), e l'obbligo per essi di indicare specifiche finalità di valorizzazione culturale del bene stesso. Le innovazioni dei Decreti riguardano anche il settore delle valorizzazioni, e nella fattispecie l'incentivazione a forme di gestione pubblico-privato dei beni, ma non è questa la sede per trattare un tema oggetto di così vasto dibattito nel mondo culturale e imprenditoriale italiano.

Ancora di maggior peso sono state le modifiche apportate alla parte terza del Codice, quella dedicata ai Beni Paesaggistici. Proprio qui è mancato l'accordo nella Conferenza Stato Regioni, per la ferma opposizione manifestata dalle Regioni alle proposte del Ministero<sup>29</sup>. Tali proteste si comprendono con l'esplicito intento espresso dal legislatore, prima ricordato, di rafforzare la partecipazione dello Stato all'esercizio delle funzioni amministrative (sia pianificatorie che autorizzatorie) attribuite alle Regioni<sup>30</sup>. Si inasprisce il potere di controllo dello Stato sulle modifiche del paesaggio attraverso la previsione in via transitoria, in attesa cioè della redazione di Piani Paesaggistici Regionali rivisti secondo i criteri imposti dal Codice, del carattere vincolante dei pareri della Soprintendenza sui

progetti in zona tutelata. Si tratta di un vero e proprio ricatto alle Regioni a dotarsi di strumenti di controllo delle trasformazioni del paesaggio in tempi brevi, pena il blocco dell'attività edilizia delle aree tutelate da parte di Soprintendenze che non avrebbero più un mero controllo di legittimità degli atti di approvazione comunale, ma un vero e proprio potere di veto.

Dobbiamo dire per la verità che dal punto di vista dell'efficacia delle azioni di tutela questa nuova norma, pur di difficile applicazione – scaricherebbe difatti sugli esausti uffici periferici del Ministero una mole di lavoro aggiuntivo impressionante – ha una sua ragionevolezza. Le Regioni, le Province e soprattutto i Comuni, come spiegato più volte in queste pagine, si sono mostrati sostanzialmente inadempienti verso il rispetto del dettato Costituzionale dell'art. 9. Piani redatti con gravi ritardi tra l'indifferenza generale, diluiti nella parte prescrittiva dalla concertazione con gli interessi degli operatori privati sino a renderli in pratica inoffensivi, politiche di sviluppo del territorio scollegate da una rigorosa difesa dei valori di identità e specificità dei paesaggi, voluta mancanza di controllo dei processi di delega. Il tutto è avvenuto grazie alla consapevolezza dell'impunità, da parte di uno Stato che, una volta delegata la materia, non l'avrebbe certo reclamata, grazie anche a un orientamento giurisprudenziale che pareva nei ricorsi in materia fare di regola soccombere il pubblico nei confronti dell'interesse privato.

### **Decentramento e riorganizzazione delle competenze**

Tutto quanto detto sinora si deve collocare entro un disegno generale di riforma che non ha solamente precisato i limiti e i modi della tutela, ma anche sovvertito il sistema delle competenze dei singoli organi territoriali del Ministero. Con il *Regolamento di Organizzazione del Ministero* (D.P.R. 8 giugno 2004, n. 173) si è infatti voluto portare a compimento una riforma già iniziata nella precedente legislatura, attraverso la creazione di organismi prima denominati Soprintendenze Regionali, poi, dal gennaio 2004, *Direzioni Regionali*, e con la nuova articolazione della struttura centrale non più in Segretariato e in Direzioni Generali ma in Dipartimenti<sup>31</sup>. Ai fini dell'azione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale del nostro territorio, è utile delineare il nuovo scenario istituzionale che si è definito con questa riforma. Già nel D. L.vo n. 3/2004 si affermava chiaramente che le Direzioni Regionali “coordinano e dirigono” le attività delle Soprintendenze periferiche, “uffici dirigenziali operanti in ambito regionale”. Tale funzione è ulteriormente precisata dall'art. 20 del citato D.P.R. n. 173/2004, in cui alle Direzioni Regionali, come articolazione di livello dirigenziale generale del Dipartimento, viene riconosciuto un grande potere e autonomia, sia verso le Direzioni Centrali, che verso le Soprintendenze di settore. Esse infatti curano i rapporti tra Ministero, Enti locali e istituzioni regionali, propongono al Capo Dipartimento gli interventi della programmazione, individuando le priorità *anche* in base alle indicazioni delle Soprintendenze di settore, autorizzano le alienazioni e trattano le denunce di trasferimento comunicandole agli Enti per il diritto di prelazione e trasmettendo le proposte al Direttore Generale, svolgono le funzioni di stazione appaltante dei lavori effettuati con fondi statali, “organizzano e gestiscono” le risorse strumentali degli uffici dipendenti, e ne “allocano” le risorse umane, coordinano la tutela del paesaggio. Sono inoltre generalmente delegate alle Direzioni Regionali anche le funzioni più importanti rimaste in capo a quelle Generali, quali la dichiarazione di interesse culturale dei beni di proprietà privata, su proposta delle Soprintendenze di settore, il vincolo sui beni di proprietà pubblica, il vincolo di rispetto ex art. 45 del Codice.

In questo scenario le Soprintendenze di settore si configurano come semplici “articolazioni” della Direzione Regionale. A quelle per i Beni Architettonici viene “di norma” affidato solamente il compito di autorizzazione degli interventi sui beni culturali.

È evidente in questo scenario l'intento del legislatore di operare una profonda revisione dell'assetto delle competenze delle strutture periferiche del Ministero, quale si era andato definendo sin dall'ufficiale costituzione delle Soprintendenze nel 1907. Anche se il processo in corso attualmente di *devolution* di funzioni legislative e amministrative alle Regioni non ha per ora investito la tutela dei beni culturali, il potenziamento progressivo delle strutture regionali in ogni settore, con i rischi paventati da molti del sorgere di un nuovo centralismo, ha suggerito la costituzione di un organismo di riferimento ministeriale in grado di interfacciarsi con gli assessorati regionali e con i coordinatori regionali delle Diocesi per quanto riguarda le strategie di tutela dei beni ecclesiastici.

Nasceva soprattutto l'esigenza di un riferimento univoco regionale per le politiche del Ministero, che sapesse perseguire non più da Roma le linee d'azione prescelte, coordinando direttamente gli Uffici periferici. In questo senso, come da più parti rilevato, la figura del Direttore Regionale pareva di conseguenza essere appannaggio di un esponente dotato di grandi capacità manageriali e non di dirigenti tecnici prelevati dalle Soprintendenze, come poi avvenuto in quasi tutte le Regioni<sup>32</sup>. La stessa formulazione dell'articolo 20, con la previsione per la nuova struttura di un estesissimo ventaglio di competenze, in parte ereditate dalle strutture centrali, in parte da quelle periferiche, prefigurava difatti, forse contraddittoriamente, una figura di Direttore *anche* in possesso di competenze tecniche.

Nella pratica comunque il nuovo scenario operativo, come uscito dalle riforme del 2004, costringe le Soprintendenze a un ridimensionamento delle competenze e della conseguente libertà d'azione, con la perdita di quella autorevolezza indiscussa a livello locale che la legislazione per tutto lo scorso secolo aveva ribadito.

Sono le Direzioni Regionali ormai a orientare le risorse, attraverso la scelta degli interventi da finanziare e del peso da dare alla programmazione di ciascun Ufficio periferico, a gestire gli appalti, e selezionare le ditte appaltatrici, a definire i contributi da elargire agli interventi di conservazione promossi dai privati, a determinare la politica vincolistica attraverso l'accettazione o meno delle proposte e delle valutazioni fatte dalle Soprintendenze, a disporre della collocazione del personale col potere di accrescere o diminuire il peso di ciascuna struttura.

Da più parti si sono sottolineate le possibili criticità di questa organizzazione: la non equa ripartizione delle (limitate) risorse umane tra direzioni e Soprintendenze, la relativa libertà nell'esercizio delle deleghe di competenza, l'appesantimento burocratico costituito dalla duplicazione di alcune strutture, ad esempio l'Ufficio di appalto dei lavori. In alcuni casi si è iniziato a sperimentare forme di collaborazione tra Direzione e Soprintendenze, in occasione di eventi straordinari, ma i meccanismi sono ancora da perfezionare. Si pensi al caso emblematico della gestione dell'emergenza a seguito del terremoto del Garda del 24 novembre 2004, che è stata assunta direttamente dalla Direzione Regionale lombarda, ma che poi via via, con l'approntamento e la realizzazione degli interventi di restauro degli edifici danneggiati, passerà alle Soprintendenze di settore secondo procedure che, a distanza di quasi due anni dal sisma, non sono state ancora pienamente definite. In altri casi, ad esempio nelle procedure della verifica di interesse storico artistico degli immobili di proprietà degli enti territoriali – altro caso illustrato nelle pagine di questo Bollettino – il meccanismo è stato perfezionato sino a permettere un'azione amministrativa nel complesso efficace. Altri scenari in cui sono coinvolte le strutture centrali e periferiche della Regione, si pensi alla redazione del nuovo Piano Paesaggistico regionale ai sensi dell'art. 143 del Codice, sono peraltro ancora tutti da definire. Su questi processi incombe comunque l'apertura della nuova Legislatura, e la conseguente revisione della funzionalità delle strutture ministeriali che ogni cambiamento di direzione politica comporta. In questo nuovo orizzonte verranno pure riconsiderate le criticità che presenta ancora l'articolazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

## Note

<sup>1</sup> Il meccanismo era stato fissato già nel Decreto dirigenziale interministeriale firmato nel febbraio 2004 tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali e Agenzia del Demanio, in applicazione dell'art. 27 del D.L. 269/03, convertito in L. 326/03, che trattava appunto di verifica di interesse culturale di immobili pubblici ai fini della possibile alienazione.

<sup>2</sup> Alla definizione dei termini ha collaborato una commissione di docenti universitari ed esperti del settore: S. Settis, B. Toscano, B. Zanardi, A. Bellini, M. Dezzi Bardeschi, G. Carbonara, S. Casillo.

<sup>3</sup> U. BALDINI, *Teoria del restauro e unità di metodologia*, Firenze, Nardini, 1978-1981.

<sup>4</sup> Si vedano tra le altre le sentenze: II Sez. TAR Veneto n. 1801 del 29.10.1996, e n. 20306 del 3.12.1996, di cui si riportano passi.

<sup>5</sup> Il solo vincolo archeologico, e l'eventuale rinvenimento di strutture di interesse da tutelare, è stato sinora da ostacolo a questo processo. Ne sono nati peraltro contenziosi infiniti, come nel caso del parcheggio sotterraneo di piazza Marconi a Cremona. Appaltato tramite *project financing* già nel 2000 per una capienza di ca. 600 posti, è stato bloccato nel 2002 dalla Soprintendenza Archeologica. Solo all'inizio del 2005 è stato trovato un accordo, che ha consentito anche di avviare lo scavo archeologico di tutta la piazza, e il recupero di interessanti testimonianze specie di età romana.

<sup>6</sup> Ad esempio utilizzando il vincolo paesistico esteso ad interi centri urbani. Nel territorio della Lombardia Orientale tutta la costiera del Garda (si vedano gli interventi emblematici sui lungolaghi di Desenzano, Salò e Gargnano...), il centro storico di Mantova, etc.

<sup>7</sup> Cfr. L. 378/2003, promulgata allo scopo esplicito di "salvaguardare e valorizzare le tipologie di architettura rurale, quali insediamenti agricoli, edifici o fabbricati rurali, presenti sul territorio nazionale, realizzati tra il XIII ed il XIX secolo e che costituiscono testimonianza dell'economia rurale tradizionale" (art. 1). Le Regioni, secondo la legge, identificano gli insediamenti tipologicamente più significativi e, previa elaborazione di programmi triennali, possono accedere a finanziamenti statali per conservare gli immobili e incentivare la permanenza delle originarie destinazioni d'uso.

<sup>8</sup> Cfr. per queste vicende L. RINALDI, *Una vicenda secolare*, in *Bollettino Soprintendenza BAP di Brescia, Cremona e Mantova 2002-2003*, I, Brescia, Grafo, 2004, spec. pp. 16-19.

<sup>9</sup> Nella Lombardia Orientale sono stati approvati celermente i piani di Mantova e Cremona, poi quello di Brescia. Nel resto della Regione a tutt'oggi (gennaio 2006) solo le province di Varese e Sondrio sono prive di tali strumenti di pianificazione.

<sup>10</sup> Cfr. RINALDI, *Una vicenda secolare*, p. 17.

<sup>11</sup> Giova qui ricordare le osservazioni, espresse a seguito

dell'incontro del novembre 2005 tra Ministero e Direzione Generale Territorio e Urbanistica della Regione da E. Carpani e L. De Stefani, funzionari della Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggio di Milano, e fatte proprie dalla Direzione Regionale, sulla Bozza di revisione dei "Criteri" regionali del 1997 da applicarsi in materia di tutela del paesaggio da parte degli enti subdelegati. "Il vigente PTPR non contiene una referenziazione specifica trasfusa in supporti cartografici di pertinente scala, descrittiva della situazione insediativi esistente ed indicativa delle regole ordinarie cui sottoporre lo sviluppo", tanto che "è onere della corrente gestione amministrativa recepire tali indirizzi, applicarli e darne conto nella motivazione dei provvedimenti". Ma nella "generale inosservanza dei Criteri da parte delle Amministrazioni preposte al rilascio delle autorizzazioni" si evidenzia con chiarezza che "il piano che non pianifica esaspera la contrapposizione tra autorizzazione e controllo [...] poiché l'unico momento di verifica circa l'applicazione dei criteri da parte degli enti preposti alla gestione dei vincoli risulta essere proprio il controllo di legittimità effettuato dalle Soprintendenze".

<sup>12</sup> Ci si riferisce alla Circolare prot. 21.2004.0023011 del 15 giugno 2004 dell'Assessorato al Territorio e Urbanistica della Regione, indirizzata a Comuni, Province, Comunità Montane, Enti gestori di Parchi e Soprintendenze lombarde. "Conclusa la fase sperimentale di applicazione della metodologia di esame paesistico dei progetti" si ricordava che "la Giunta si appresta ora a dare assistenza all'applicazione corrente della normativa diventata *riferimento obbligatorio* per l'esame paesistico dei progetti previsto dal PTPR".

<sup>13</sup> Cfr. RINALDI, *Una vicenda secolare*, pp. 19-20.

<sup>14</sup> Si veda ad esempio il numero monografico di "AL. Mensile di informazione degli Architetti Lombardi", luglio 2005, e in particolare gli articoli introduttivi di G. Beltrame, L. Spallino, e della Commissione Urbanistica della Consulta Regionale degli Ordini degli Architetti. Pur nell'accettazione della sfida di un mutamento epocale delle forme di pianificazione, con il rimpianto di sistemi di *governance* del territorio più criticamente controllabili, si sottolineano in questa sede diverse perplessità e timori. L'abbandono dello *zoning* soprattutto a favore di programmi e progetti urbani contrattati introduce una libertà di metodo nella costruzione del PGT e di scelte sull'uso del territorio pericolosa in mancanza di esperienze pregresse e soprattutto di un *corpus* di regole ferree che consenta un reale controllo agli enti sovraordinati, esattamente come avvenuto per i piani paesistici. Viene sottolineata anche la messa in disparte della pianificazione provinciale, che formalmente rimane ma è svuotata da quelle auspicabili prospettive di approfondimento e coordinamento tra piani.

<sup>15</sup> "Una legge di vera e propria controriforma, volta a smantellare e vanificare quasi tutte le sane acquisizioni metodologiche di base e di parziali avanzamenti nelle prassi di pianificazione (si pensi ai piani della cosiddetta terza gene-

razione) che faticosamente l'urbanistica aveva saputo costruire e conquistare dalla Legge Ponte in poi e con la provvida introduzione nei piani della 'questione ambientale' e che richiedevano di essere finalmente riportate a un quadro di legge organica. Smantellamento effettuato in nome di un rozzo liberismo antipianificatorio che considera la pianificazione urbanistica sino ad ora praticata non come una cosa da migliorare e far avanzare quanto come un'attività del tutto negativa, eccessivamente rigida e vincolistica, tutta da negare e da buttare, avendo invece come unico obiettivo finale quello dell'indebolimento dell'azione 'pubblica' di programmazione e di difesa del territorio per favorire la massimizzazione delle possibilità di trasformazione ed edificazione dei suoli affidata e promossa dalla parte privata, sottraendola il più possibile a norme e regole, a limiti qualitativi e quantitativi, vincoli ambientali e ricognitivi e programmi, attraverso una gestione urbanistica di volta in volta 'concertata', G. BELTRAME, in "AL", p. 8. Si tratta peraltro della voce più critica all'interno di un dibattito in cui forti perplessità si alternano a speranze e ottimismo per le nuove possibilità (e gli incarichi) che spalanca la legge.

<sup>16</sup> "AL", p. 4.

<sup>17</sup> Si consideri che nella Lombardia Orientale i comuni con territori più sensibili paesaggisticamente (Alta Valcamonica e Valtrompia, Valsabbia, laghi d'Iseo e Garda, Franciacorta, colline moreniche mantovane) sono tutti, a parte Desenzano del Garda e Castiglione delle Stiviere, al di sotto di questa soglia.

<sup>18</sup> L.R. n. 20, 27.12.2005 "Modifiche alla L.R. 12/2005 in materia di recupero abitativo dei sottotetti esistenti", pubblicata sul BURL del 30.12.2005.

<sup>19</sup> Cfr. RINALDI, *Una vicenda secolare*, pp. 19-20.

<sup>20</sup> Interessante la lettura dei Piani di Coordinamento dei Parchi, che contengono indicazioni utili, ove lo si voglia fare, al controllo puntuale degli interventi di modificazione. Cfr. ad es. i numerosi dinieghi espressi dal Settore Urbanistica e Lavori Pubblici del Parco del Mincio, in applicazione dell'art. 33, c. 19 del PTC del Parco: "Per i nuovi interventi edilizi consentiti dalla presente norma il progetto deve considerare gli effetti sull'ambiente dell'intervento proposto, per dimostrarne la compatibilità con il paesaggio inteso come contesto ambientale, storico-culturale o naturale [...] si deve pertanto porre particolare attenzione alle caratteristiche costruttive e alle tipologie dei manufatti coerenti con i caratteri ed i valori del contesto e della loro percezione visuale, alla scelta e trattamento dei materiali e colori nonché alla selezione e disposizione delle essenze vegetali per le sistemazioni esterne, al raccordo con le aree adiacenti prevedendo ripristini e compensazioni...".

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 19, c. 2, L.R. 86/83 (Piano generale delle aree protette) e successive modificazioni, pubblicato sul BURL del 9.9.2003, I suppl. straord. Il piano era stato adottato con Delibera dell'Assemblea n. 8 del 24.4.2002.

<sup>22</sup> Parere rilasciato dal DG Territorio e Urbanistica, ing. M. Nova in data 6.7.2005, prot. 21054.

<sup>23</sup> Per la verità, con Delibera del Consiglio Direttivo della

Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano n. 136 del 15.9.2005, si includono tra le zone di competenza del Parco anche quelle in ambito a potenzialità ecologica diffusa incluse nei PRG come zone agricole o "ad esse assimilabili", ma è da rilevare che l'agricoltura in tali ambiti è ormai praticamente assente, malgrado le risorse costituite dalle colture tradizionali di qualità (olivo, vite, limoni ecc.).

<sup>24</sup> "Il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) lombardo non richiede una sostanziale modifica per corrispondere ai requisiti del Codice". Fondamentalmente si dovrebbe solamente "operare una ricognizione delle aree degradate (o tipologie di degrado) alle quali associare indirizzi per il recupero (e) fornire indicazioni normative specifiche per le categorie di vincolo automatico di cui alla Legge Galasso, che in gran parte risultano già in regime di salvaguardia". Regione Lombardia-Direzione Generale Territorio e Urbanistica, *Il documento strategico per il Piano Territoriale Regionale*, Milano, marzo 2005, pp. 14-15.

<sup>25</sup> La condizione generale della pianificazione urbanistica lombarda, con tutti gli scompensi ricordati sul versante della tutela del paesaggio, ha a livello nazionale una singolare analogia con gli effetti che prefigura la cosiddetta Legge Lupi (dal nome del parlamentare lombardo presidente della commissione) sulla "riforma del governo del territorio". In essa gli "atti autoritativi", cioè la normale disciplina di pianificazione, vengono sostituiti con "atti negoziali con i soggetti interessati", sottintendendo con questi gli operatori economici, a scapito apparentemente del più generale interesse pubblico. Si sopprimono inoltre gli "standard" urbanistici minimi, considerati rigidi e obsoleti, e viene esclusa la tutela del paesaggio e dei beni culturali come componenti della pianificazione ordinaria del territorio. La legge però dopo diversi rallentamenti non si sa ancora se possa essere varata entro la fine di questa legislatura.

<sup>26</sup> L'art. 10, c. 4 della L. 137/2002 fissava in due anni dall'entrata in vigore della Legge i termini per poter effettuare correzioni e integrazioni. Questo termine è stato peraltro recentemente portato a quattro anni dall'art. 1, c. 3, della L. 51/2006.

<sup>27</sup> In verità la contingentazione forzata delle pratiche di verifica imposta dal Ministero non ha portato in Lombardia a significativi problemi di ristrettezza nei tempi di valutazione, e ha consentito un sereno giudizio da parte delle Soprintendenze di settore e della Direzione Regionale.

<sup>28</sup> Cfr. D. L.vo 35, 14.3.2005, art. 3, c. 6 ter, di modifica alla c.d. legge sulla trasparenza del procedimento amministrativo, L. 241/1990.

<sup>29</sup> "Non appare condivisibile la pregiudiziale negativa espressa dalle regioni, che hanno reso parere negativo sullo schema di decreto (26 gennaio 2006) essenzialmente sull'assunto secondo cui le modifiche avrebbero avuto una portata di stravolgimento dell'impianto della Parte III vigente. L'opposizione regionale, inoltre, sembra basata anche su una sostanziale non accettazione (o non compiuta comprensione) dell'idea di fondo che ha ispirato il codificatore del 2004, per cui il paesaggio è materia diversa dal

governo del territorio-urbanistica, e appartiene al Patrimonio culturale”, così P. Carpentieri, uno degli estensori delle modifiche del Codice, ne “Il Giornale dell’Arte”, aprile 2006.

<sup>30</sup> Cfr. ad es. l’art. 135 del Codice riscritto, in cui si precisa che “Lo Stato e le Regioni (e non più solo quest’ultime) assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato”.

<sup>31</sup> Nel D. L.vo 368, 20.10.1998, “Istituzione del M. Beni e Attività Culturali”, assieme alla previsione di un massimo di dieci Direzioni Generali, si introducevano i nuovi organismi delle Soprintendenze Regionali, da affiancare a quelle territoriali, che potevano a loro volta godere di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile (art. 8). Con il D. L.vo 300, 30.7.1999 si fissano poi le attribuzioni del Ministero (art. 52) e le finalità della sua attività (art. 53). Il “Regolamento di organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali” viene emanato infine con D.P.R. 29.12.2000, n. 441, mentre

con D.M. 11.5.2001 si definisce l’articolazione della struttura centrale del Segretariato Generale e delle Direzioni Generali del Ministero. Si succedono quindi le nomine dei nuovi Soprintendenti Regionali. La nuova riforma, introdotta nella presente legislatura, ai sensi dell’art. 1 della Legge delega n. 137 del 2002, attua una revisione dell’organizzazione del Ministero, appena varata, con l’istituzione dei Dipartimenti e la trasformazione delle Soprintendenze Regionali in Direzioni Regionali, articolazioni territoriali, di livello dirigenziale superiore, del Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici (D. L.vo n. 3, 8 gennaio 2004, “Riorganizzazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali”).

<sup>32</sup> Questo peraltro si deve anche ai vincoli imposti dalle varie Finanziarie per incrementi dell’organico e nuove assunzioni o costituzioni di rapporti di lavoro, e grazie anche alle prese di posizione di molti esponenti della cultura, che paventavano un’ingerenza dell’azione politica a scapito dell’autonomia delle scelte culturali.