



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 MAGGIO 2008

Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di procedure autorizzative in ambito paesaggistico

ONOREVOLI SENATORI. – Le modifiche al titolo V della Costituzione hanno introdotto sostanziali cambiamenti del ruolo dello Stato in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Attraverso un processo di regionalizzazione dell'assetto istituzionale, secondo una formula ad ordinamento federale, il ruolo dello Stato ha subito infatti una forte contrazione a favore delle regioni. In tal senso è opportuno evidenziare che lo Stato ha conservato la potestà legislativa sulla tutela dei beni culturali, mentre spettano alle regioni materie quali il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Tale nuovo assetto, a distanza di qualche anno, ha tuttavia evidenziato alcune criticità in relazione alla gestione delle funzioni amministrative in materia di paesaggio.

In termini generali merita qualche riflessione la Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) ove gli Stati membri del Consiglio d'Europa allo scopo di pervenire «... ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente» hanno provveduto a definire così il paesaggio: «... una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali o umani e dalle loro interrelazioni». In tale definizione il paesaggio viene rappresentato quale contesto in evoluzione nel tempo per effetto di eventi naturali e dell'azione dell'uomo. Ne consegue che i caratteri fondamentali del concetto di paesaggio sono riconducibili ad un «insieme» di elementi percettivi, di riconoscibilità, di naturalità, di aspetti estetico-visuali, di elementi storicoculturali in cui si riconosce una comunità. In definitiva il concetto di paesaggio

concorre in maniera significativa a determinare la qualità della vita stessa di un individuo e della collettività in un determinato contesto territoriale. Nell'attuale quadro normativo la tutela del paesaggio trova riferimento nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (altresì definito codice Urbani).

Coerentemente con la citata Convenzione europea del paesaggio e con la riforma della Costituzione il «codice Urbani», proprio in funzione del concetto di paesaggio sopra evidenziato, trova nello strumento della pianificazione paesaggistica regionale il momento di approfondimento ed indirizzo per la salvaguardia e la conservazione del paesaggio. La gestione delle funzioni amministrative non può prescindere anche dalla «qualità» dei nuovi interventi e di come essi qualificano il paesaggio. Infatti la tutela del paesaggio trova efficace e concreta attuazione attraverso la qualificazione del contesto inteso come spazio in cui, oltre la leggibilità di un progetto, sono valutati anche altre componenti quali le reti ecologiche in funzione della biodiversità, le trame di viabilità storica, il patrimonio storico-culturale di contesto, la salvaguardia degli elementi percettivi di configurazione sovralocale, e così via. Ciò introduce inevitabilmente anche il problema della «soggettività» e della «discrezionalità» in relazione ai caratteri estetico-visuali dei nuovi interventi di trasformazione dei luoghi ed alla capacità di relazionarlo con un contesto che, ovviamente, prevarica i confini amministrativi. La gestione delle funzioni amministrative in materia di beni paesaggistici richiede pertanto una lettura d'insieme delle diverse componenti e delle loro complessità, soprattutto in un'ottica di

applicazione dei principi di decentramento e leale cooperazione contenuti nel novellato articolo 117 della Costituzione. Se si prende ad esempio uno dei contesti normativi in cui questi principi appaiono maggiormente declinati, ossia quello della regione Lombardia, appaiono chiarissime alcune criticità in relazione alla gestione delle funzioni amministrative inerenti le autorizzazioni paesaggistiche.

Se l'impianto normativo della legge della regione Lombardia 11 marzo 2005, n.12, all'articolo 80 ha configurato un sistema di decentramento amministrativo, originariamente gestito a livello regionale, «spalmando» le competenze sui vari livelli istituzionali (le stesse regioni, le province, i comuni, gli enti parco, le comunità montane) in funzione delle diverse fattispecie di interventi, a diversi anni dalla gestione di tali funzioni amministrative emergono chiaramente alcuni problemi, vuoi con riferimento all'istituzione delle commissioni per il paesaggio, vuoi con riferimento ai poteri e ai compiti della soprintendenza.

Mentre la composizione dei comuni italiani è prevalentemente di medie-piccole dimensioni (motivo per cui appare oggettivamente dubitabile che tutte le commissioni locali siano composte da soggetti competenti, come nel caso dei «soggetti aventi particolare e qualificata esperienza nella tutela paesaggistico-ambientale» di cui all'articolo 81 della citata legge regionale n. 12 del 2005), nella sola provincia di Como dovrebbero insediarsi oltre 170 commissioni per il paesaggio cui corrisponderebbero oltre 500 «esperti». Nel codice dei beni culturali e del paesaggio la soprintendenza è infatti titolare del potere di annullamento dei nulla osta rilasciati dagli enti locali in materia ambientale. Per far questo deve attivarsi entro sessanta giorni dal momento in cui riceve la documentazione relativa alla domanda. Sommersa da compiti di tutela superiori alle sue forze, carente di mezzi, difficilmente la soprintendenza riesce a rispettare il termine

riservando le poche risorse alle fattispecie più emblematiche e di maggior impatto. Ciò nonostante, anche questo sforzo si dimostra il più delle volte inutile. La grandissima parte degli annullamenti emessi dalle soprintendenze nei confronti dei nulla osta rilasciati dalle amministrazioni locali è vanificata dalle sentenze dei tribunali amministrativi regionali (TAR), i quali li annullano a loro volta, decretando – di fatto – l'accoglimento dell'istanza di autorizzazione paesaggistica denegata dalla soprintendenza. La ragione di tutto ciò risiede nel fatto che – a partire dall'articolo 82, nono comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 – il Ministero, per tramite delle soprintendenze, può annullare solo per motivi di legittimità e non di merito: non può entrare nel merito del provvedimento, non può indicare soluzioni alternative, non può, in altre parole, sostituirsi all'ente locale nella valutazione del progetto. Tale è la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato a partire dalla decisione n. 828 del 1991, quarta sezione: è peraltro lo stesso Consiglio di Stato a sottolineare come appaia significativo che nessuna norma interpretativa sia stata emanata nel frattempo, per superare tale «diritto vivente, più volte ribadito e contro il quale neppure sono state formulate particolari osservazioni in sede dottrina» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 14 dicembre 2001, n. 9). Il presente disegno di legge stabilisce quindi inanzitutto di restituire alle soprintendenze la possibilità di entrare nel merito dei nulla osta rilasciati dagli enti locali.

Di ciò si occupa l'articolo 2 del presente disegno di legge, integrando l'articolo 159 del citato codice dei beni culturali e del paesaggio con la previsione secondo la quale la soprintendenza, se ritiene l'autorizzazione non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio, può annullarla, per ragioni sia di legittimità che di merito. Tale proposta ha un limite nel fatto che l'articolo 159 del citato codice tratta il procedimento di rilascio

del nulla osta ambientale in via transitoria, in attesa cioè che regioni e province abbiano delineato il quadro della pianificazione territoriale.

Entrato in vigore il regime definitivo del procedimento di rilascio del nulla osta ambientale, la soprintendenza eserciterà i poteri di cui all'articolo 146 del codice emettendo il parere in ordine alla proposta di rilascio o di diniego dell'autorizzazione trasmessagli, da evadere entro il termine perentorio di due mesi dalla data di ricezione della proposta. Anche tale disposizione deve quindi essere rafforzata affinché, al di là di ogni possibile interpretazione, il parere reso dalla soprintendenza sia vincolante per l'ente tenuto al rilascio del nulla osta paesaggistico. L'articolo 146 viene quindi modificato dall'articolo 1 del presente disegno di legge, prevedendo che il parere del soprintendente sia vincolante ai fini dell'emanazione del provvedimento definitivo. Giova poi evidenziare che l'attuale procedimento di gestione delle istanze di nulla osta ambientale presenta delle evidenti diseconomicità, sia per lo Stato che per il cittadino. Da una parte le operazioni di maggior impatto sul territorio - ossia quelle gestite non tramite istanze singole ma attraverso strumenti di pianificazione attuativa (piani di lottizzazione, programmi integrati di intervento, piani di recupero) giungono alle soprintendenze quando l'amministrazione ha già dato il suo assenso in sede urbanistica e si è quindi già spesa in tal senso.

Da un'altra parte, tanto le amministrazioni locali, come le soprintendenze, vengono interessate quando il cittadino ha già impegnato non poche risorse nella progettazione, e - soprattutto - quando ha già creato le condizioni economiche per intervenire. Nel primo caso è evidente che con questo modello operativo si discutono - a posteriori - le scelte di dettaglio, non quelle - ben più importanti - di pianificazione e di progettazione.

Nel secondo caso il meccanismo è, per così dire, «al buio»: poiché le amministra-

zioni locali generalmente non intendono esprimersi su richieste di parere preliminare, il cittadino è costretto a presentare un'istanza completa solo per conoscere l'orientamento dell'amministrazione, a seconda del quale valuterà poi se coltivare il progetto modificandolo o se abbandonarlo, quando le richieste appaiono oltremodo onerose. A entrambe le problematiche è possibile offrire una soluzione. Nella prima ipotesi la soluzione ci è offerta dalla legislazione vigente: le amministrazioni locali generalmente ignorano, infatti, che l'articolo 16 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica) prescrive l'invio dei piani particolareggiati alle soprintendenze prima dell'approvazione. Ignorata è anche la circolare in proposito della direzione generale urbanistica 28 ottobre 1967, n. 3210. È opportuno, quindi, che venga richiamata la vigenza della disposizione, in uno con l'articolo 28 della stessa legge urbanistica che impone, per i piani di lottizzazione, l'espressione del parere di compatibilità paesistica, di competenza regionale. Di ciò si occupa l'articolo 4 del presente disegno di legge, il quale reca la previsione che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, non soltanto siano riconfermati gli obblighi citati ma sia anche indicato se destinatari della trasmissione del progetto dei piani particolareggiati di cui all'articolo 16 della citata legge urbanistica debbano intendersi le soprintendenze o le regioni, operando così una sorta di interpretazione autentica della normativa in questione alla luce delle novelle intervenute in campo di ripartizione delle competenze in materia. Nella seconda ipotesi va prevista la possibilità di richiedere una valutazione preliminare di criticità all'ente gestore del vincolo prima e indipendentemente dalla attivazione del procedimento edilizio, con formalità minime, in modo che da un lato soprintendenze (o i comuni) si autodeterminino sui principali aspetti di tutela, e dall'altro che il cittadino

abbia quantomeno alcuni elementi di certezza. Di questo si occupa l'articolo 2 del presente disegno di legge. Ed infine, se il comportamento delle amministrazioni locali in materia ambientale può essere in qualche modo «percepito» dai professionisti che operano sul territorio, il comportamento della soprintendenza è del tutto imprevedibile. Di più, la soprintendenza non tiene traccia degli esiti dei ricorsi proposti contro gli annullamenti di nulla osta da questa operati. Gli operatori professionali - sia nel campo della progettazione che nel campo dell'edilizia - hanno invece bisogno di conoscere l'orientamento del principale organismo di riferi-

mento, ossia della soprintendenza, il quale deve assicurare omogeneità e trasparenza di giudizio indipendentemente dalle sedi e dai funzionari.

L'articolo 3 del disegno di legge mira, pertanto, ad omogeneizzare il comportamento delle soprintendenze, a diffondere la conoscenza delle buone pratiche, a «misurare» la portata dei vincoli, istituendo un archivio pubblico di nulla osta, annullamenti e sentenze emesse dai TAR sugli annullamenti, nonché una relazione annuale sulle politiche di tutela territoriale (emergenze, criticità, positività, e così via).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 146, il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Il soprintendente comunica il parere di cui al comma 5 entro il termine perentorio di due mesi dalla data di ricezione dell'istanza di cui al comma 7. Decorso inutilmente il predetto termine, l'amministrazione competente assume comunque le determinazioni in merito all'istanza di autorizzazione. Il parere del soprintendente, qualora espresso, è vincolante ai fini dell'emanazione del provvedimento definitivo»;

b) all'articolo 159, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. La soprintendenza, se ritiene l'autorizzazione non conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio dettate ai sensi del presente Titolo, può annullarla con provvedimento motivato, sia per ragioni di legittimità che di merito, entro due mesi dalla data di ricezione della relativa completa documentazione. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 6-*bis*, del regolamento di cui al decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 13 giugno 1994, n. 495».

Art. 2.

1. I proprietari di beni vincolati ai sensi di quanto stabilito dal citato codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 possono chiedere agli enti preposti alla tutela e

alla gestione del vincolo l'espressione di un parere al fine di individuare gli indirizzi di progettazione compatibili con il vincolo e quelli incompatibili.

2. Il parere di cui al comma 1 è rilasciato, senza formalità procedurali, entro due mesi dalla data di richiesta e contiene le indicazioni e le raccomandazioni cui attenersi nella predisposizione dei progetti edilizi e nell'esecuzione dei lavori, ad integrazione di quanto disciplinato dalla normativa locale.

Art. 3.

1. Il Ministero per i beni e le attività culturali istituisce presso ciascuna soprintendenza un archivio pubblico, realizzato ed accessibile senza limitazioni per via informatica, contenente tutti i pareri e i provvedimenti emessi dalle soprintendenze in attuazione del citato codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché le eventuali decisioni emesse in sede giurisdizionale su detti pareri e provvedimenti, oltre ad una relazione annuale sulle politiche di tutela territoriale.

Art. 4.

1. Fermo restando quanto stabilito dagli articoli 16 e 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono indicati i destinatari della trasmissione del progetto dei piani particolareggiati.

