

XIX Legislatura

Senato della Repubblica

Commissioni riunite

7a Cultura e 8a Ambiente

DDL Soprintendenze

“Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”

(A.S. 1372)

Contributo scritto a cura di

Associazione Dimore Storiche Italiane (A.D.S.I.)

26 marzo 2025

Premessa

L'A.D.S.I. - Associazione Dimore Storiche Italiane - rappresenta oltre 4.500 soci, che con il loro impegno preservano e valorizzano un **patrimonio storico, artistico e culturale unico, configurandolo come una risorsa indispensabile per la Nazione**. Questi beni storici non sono semplicemente luoghi di memoria, ma autentici simboli del legame profondo tra il passato, il presente ed il futuro del nostro Paese, che si riflette nella loro capacità di attrarre visitatori e generare valore economico e culturale.

In Italia si contano **oltre 43.757 dimore storiche, ovverosia beni culturali privati soggetti a tutela ai sensi del D. Lgs. 42/04**, pari a **circa il 17% del patrimonio culturale nazionale**. Esse costituiscono **il più importante museo diffuso del nostro Paese**, una rete capillare di luoghi storici che nel **2023 ha accolto 34 milioni di visitatori**, in confronto al sistema museale nazionale, che nello stesso anno ha registrato 57 milioni di presenze. Questo dato sottolinea il ruolo centrale delle dimore storiche come attrattori culturali, contribuendo significativamente al turismo e alla conoscenza del patrimonio italiano oltre allo sviluppo delle micro e piccole imprese artigiane che quotidianamente collaborano al suo mantenimento.

Le dimore storiche, con i loro parchi, giardini e aree coltivate che definiscono il paesaggio, non sono solo custodi di cultura, ma anche **motori economici per i territori in cui sorgono**. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio sul Patrimonio culturale privato, curato dalla Fondazione per la Ricerca Economica e Sociale (già nota come Fondazione Visentini), i proprietari di questi immobili hanno investito nel **triennio 2022-2024 quasi 2 miliardi di euro nella loro manutenzione e valorizzazione**. Questo sforzo ha contribuito a **oltre un decimo dell'incremento del PIL italiano** e, sommato all'indotto creato nel settore del turismo, ha generato **occupazione per circa l'1,75% della popolazione** in età lavorativa, dimostrando come tali beni possano rappresentare un volano economico, soprattutto nelle aree interne sempre più abbandonate dalle attività produttive e dove il paesaggio costituisce un elemento determinante per la qualità dell'ambiente.

Un elemento distintivo delle dimore storiche è la loro distribuzione geografica. **L'11% di queste proprietà si trova in Comuni con meno di 2.000 abitanti, e il 17% in quelli tra 2.000 e 5.000 abitanti, il 31% al di fuori delle aree urbane, il 16% collegato ad un'attività agricola**. Considerando che i Comuni con meno di 5.000 abitanti rappresentano il 70% del totale in Italia, è evidente il potenziale di questi beni come **catalizzatori di sviluppo locale**. A differenza di altre risorse economiche, le **dimore storiche sono beni non delocalizzabili**, generando valore direttamente nei territori su cui insistono e creando opportunità di crescita economica, culturale e sociale proprio dove ce n'è più bisogno.

Questi immobili, riconosciuti e tutelati ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono un patrimonio di **valore unico e irripetibile**: una volta perduti, sono perduti per sempre. Essi rappresentano non solo un elemento identitario della nostra cultura, ma

anche una **leva strategica per il rilancio delle economie locali**. Sono, inoltre, una testimonianza concreta del principio sancito dall'articolo 9 della Costituzione italiana, che riconosce nella cultura e nel paesaggio elementi fondamentali del patrimonio nazionale, da tutelare e valorizzare per le generazioni presenti e future.

“DDL Soprintendenze” - proposte di modifica dell'Associazione Dimore Storiche Italiane

L'Associazione Dimore Storiche Italiane valuta positivamente l'intenzione del Legislatore di introdurre una **semplificazione procedurale in materia paesaggistica e accoglie con favore lo spirito del disegno di legge in esame**. Al fine di assicurare che tale intento si concretizzi in una reale ed efficace semplificazione, senza compromettere i necessari livelli di **tutela del patrimonio culturale e paesaggistico nazionale**, ritiene opportuno evidenziare alcune criticità della proposta normativa, formulando contestualmente proposte migliorative orientate all'interesse pubblico.

L'attribuzione di **competenze autorizzative in materia paesaggistica agli enti locali solleva serie criticità**, soprattutto alla luce della carenza di risorse tecniche e professionali adeguate. Circa il 70% dei Comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti e dispone di strutture tecnico-amministrative ridotte che sono chiamate a coprire ambiti estremamente eterogenei, quindi senza la possibilità di acquisire una preparazione specialistica per ciascuna materia e spesso inadeguate a gestire procedure complesse e altamente specialistiche. In questo contesto, il rischio è duplice: da un lato, che le decisioni vengano assunte senza un'adeguata competenza tecnica; dall'altro, che si generi un blocco decisionale per timore di assumersi responsabilità.

Anche le Soprintendenze soffrono di una cronica carenza di organico, tuttavia rappresentano un **presidio per la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale nazionale da cui non è opportuno prescindere, anzi è necessario investire attraverso il rafforzamento degli organici e la formazione dei suoi funzionari perché possano rispondere al meglio alle modificate esigenze della società attuale nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione**.

L'ampliamento delle fattispecie sottratte al controllo paesaggistico, unito all'attuale debolezza delle strutture preposte, **rischia di generare nuovi colli di bottiglia nei procedimenti autorizzativi** e, soprattutto, scenari di regressione nella tutela del territorio come già avvenuto in passato ed in particolare nel periodo tra il 1976 e il 1985, quando venne promulgata la cd. Legge Galasso. Alla luce di queste criticità, appare urgente intervenire con proposte puntuali e migliorative, capaci di coniugare l'efficienza amministrativa con la salvaguardia dei valori identitari del paesaggio italiano - patrimonio riconosciuto a livello internazionale, elemento distintivo della nostra cultura e risorsa per lo sviluppo dei territori.

Si analizzano di seguito - *articolo per articolo* - le proposte di modifica evidenziando le perplessità e suggerendo alcune proposte di modifica formulate con spirito costruttivo e nell'interesse pubblico, con l'obiettivo di rafforzare il sistema di tutela e promuovere una

vera semplificazione, senza “spostamenti dei termini del problema” ed arretramenti nelle garanzie.

- **Articolo 2 – Modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio**

Art. 152, comma 1

Si esprime una **preoccupazione** in merito alla previsione che attribuisce ai Comuni la competenza autorizzativa anche per **opere infrastrutturali - ma non solo - situate in prossimità di beni sottoposti a tutela di cui all’art 136, c. 1b**. Già nella disciplina vigente si riscontrano frequenti situazioni in cui infrastrutture quali elettrodotti, ferrovie, pale eoliche, campi fotovoltaici e assi viari producono effetti dannosi sul patrimonio delle dimore storiche, **pur in presenza di pareri vincolanti delle Soprintendenze**. L’eliminazione di tale presidio tecnico-scientifico rischia di **esporre i proprietari a decisioni adottate da amministrazioni locali spesso prive delle competenze adeguate, o comunque soggette a pressioni da parte di soggetti portatori di interessi economici rilevanti e locali**.

Si ritiene pertanto **essenziale il mantenimento del ruolo delle Soprintendenze quale garanzia di equilibrio e imparzialità nei procedimenti autorizzativi**.

La chiave per una semplificazione efficace risiede nell’attuazione piena degli strumenti normativi già esistenti. In particolare, si ritiene fondamentale l’**effettiva adozione, da parte delle Regioni, dei Piani Paesaggistici** redatti congiuntamente con il Ministero della Cultura. Questi strumenti, infatti, **permettono di definire ex ante le trasformazioni ammissibili**, rendendo il parere delle Soprintendenze **obbligatorio ma non vincolante**, all’interno di un **quadro chiaro e trasparente**, utile tanto ai cittadini quanto alle amministrazioni.

Per incentivare le Regioni a procedere rapidamente con l’**adozione dei Piani Paesaggistici regionali**, si propone di introdurre un sistema premiale basato sulla possibilità di accedere a procedure autorizzative semplificate e accelerate relativamente agli interventi **ricadenti in aree di particolare valore paesaggistico e ambientale elencate all’art. 142 del Codice** quali, ad esempio, aree costiere, sponde di fiumi e laghi, zone montane, ghiacciai, parchi e riserve naturali, boschi e foreste, zone gravate da usi civici, zone umide, vulcani e aree di interesse archeologico. L’accesso alla procedura semplificata e al conseguente rilascio accelerato del nulla osta paesaggistico da parte della Soprintendenza dovrà tuttavia essere subordinato alla previa stipula dell’accordo tra Regione e Ministero della Cultura per la redazione congiunta del Piano Paesaggistico regionale e all’**adozione formale del piano da parte della Regione entro il termine vincolante di 18 mesi dalla pubblicazione della presente legge**. Tale misura garantirebbe un equilibrio efficace fra semplificazione amministrativa e tutela rigorosa del paesaggio e dell’ambiente.

Art. 167, comma 5

Si propone di introdurre, nel caso di progetti che incidano su ambiti disciplinati sia dalla Parte II che dalla Parte III del Codice, la **possibilità per le Soprintendenze di esprimere un parere unico e contestuale**. Tale soluzione consentirebbe di superare l'attuale meccanismo farraginoso che prevede un doppio passaggio procedurale – *dapprima presso la Soprintendenza e successivamente presso l'amministrazione comunale per tornare poi alla Soprintendenza* – con inevitabili duplicazioni istruttorie, ritardi e maggiori costi per le amministrazioni e per i privati. Il modello adottato dal Comune di Venezia, che consente l'espressione di un parere omnicomprensivo da parte della locale Soprintendenza, rappresenta un esempio virtuoso replicabile a livello nazionale, in attuazione del DPR 31/2017.

- **Articolo 3 – Delega al Governo**

Si ritiene opportuno valutare con particolare attenzione l'opportunità di **definire limiti e criteri stringenti nell'ambito della delega al Governo**, al fine di **circoscrivere l'azione normativa ai principi della tutela, della sostenibilità e della coerenza con l'assetto costituzionale e normativo vigente**.

In particolare, con riferimento al comma 2, lettera i) – *che prevede l'esclusione dall'applicazione delle disposizioni precedenti delle aree di rilevanza paesaggistica nazionale, da individuarsi con decreto annuale del Ministero della Cultura, e l'introduzione del silenzio-assenso decorso il termine di quarantacinque giorni per il parere del Soprintendente* – si propone di **integrare tale previsione**, esplicitando che **le disposizioni del presente articolo non si applicano al patrimonio culturale, pubblico o privato, sottoposto a vincolo**, indipendentemente dalla sua qualificazione come di interesse nazionale o locale.

Tale integrazione si rende necessaria per **garantire il pieno rispetto del dettato costituzionale in materia di tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione**, come sancito dagli articoli 9 e 117 della Costituzione, e per evitare che meccanismi semplificatori come il silenzio-assenso possano compromettere l'efficacia dell'azione di tutela.

Conclusioni

Alla luce delle osservazioni sopra esposte, l'Associazione Dimore Storiche Italiane ribadisce la propria disponibilità ed interesse a sostenere percorsi di **semplificazione amministrativa che siano strutturali, che rispondano all'emergenza, ma che allo stesso tempo guardino**

al lungo termine e che possano coniugare l'efficienza amministrativa con la salvaguardia dei valori identitari del paesaggio italiano nel rispetto dei principi sanciti dagli articoli 9 e 117 della Costituzione, garantendo al contempo una tutela effettiva del patrimonio culturale.

La tutela del paesaggio e del patrimonio storico-culturale richiede una **visione strategica** che superi l'ambito comunale, in quanto **coinvolge valori e interessi collettivi che travalicano i confini amministrativi.**

In tal senso, la vera chiave per una semplificazione efficace risiede nell'**attuazione piena degli strumenti normativi già esistenti.** In particolare, si ritiene fondamentale l'**effettiva adozione da parte delle Regioni dei Piani Paesaggistici** redatti congiuntamente con il Ministero della Cultura. Questi strumenti, infatti, permettono di definire *ex ante* le trasformazioni ammissibili, rendendo il parere delle Soprintendenze **obbligatorio ma non vincolante**, all'interno di un quadro chiaro e trasparente, utile tanto ai cittadini quanto alle amministrazioni.

Ulteriori margini di razionalizzazione possono essere sviluppati attraverso l'elaborazione, da parte dei Comuni, dei **Piani del Colore e dell'Arredo Urbano**, che consentirebbero una gestione ordinata anche degli elementi di dettaglio – quali insegne, arredi e cartellonistica. In parallelo, si raccomanda l'**istituzione o il potenziamento delle Commissioni Paesaggistiche Comunali**, oggi assenti o inefficaci in molte realtà locali.

Si evidenzia, infine, come le criticità nei processi pianificatori – si pensi ai tempi eccessivamente lunghi per l'approvazione dei Piani degli Interventi – siano più frequentemente riconducibili a una **carenza di competenze tecniche** e a una **generale difficoltà decisionale** all'interno della pubblica amministrazione, piuttosto che a un eccesso di vincoli normativi. In questo quadro, appare prioritario **investire nella formazione, nell'organizzazione e nella responsabilizzazione** delle amministrazioni competenti. Particolare attenzione va riservata al **rafforzamento degli organici e delle competenze delle Soprintendenze**, affinché queste possano svolgere con efficacia e tempestività il proprio ruolo, contribuendo ad un'azione di tutela **autorevole, coerente e pienamente integrata** nei processi di pianificazione e in grado di rispondere nei modi e tempi richiesti dalla società attuale.

In tale prospettiva, si ritiene altresì necessario **istituire un sistema strutturato di monitoraggio e valutazione delle performance di tutti gli enti coinvolti nel processo autorizzativo: dalle Regioni alle Soprintendenze, passando per tutti enti locali competenti.** Tale criterio condiviso consentirebbe di rilevare criticità operative, **promuovere buone pratiche amministrative** e orientare gli interventi correttivi e di supporto, in un'ottica di **trasparenza, efficienza e responsabilità istituzionale.**