



Memoria  
FAI-Fondo per l'Ambiente Italiano  
**DDL N. 1372**  
XIX Legislatura  
**Audizioni delle Commissioni riunite  
Ambiente e Cultura del Senato della Repubblica**

## **Premessa**

Il FAI, che compie quest'anno i suoi cinquanta anni di attività, è oggi nel Paese una delle principali organizzazioni culturali per dimensione e numero di attività. La missione della Fondazione è la tutela del patrimonio culturale italiano, svolta attraverso l'acquisizione, tramite donazione o concessione, il restauro e la gestione diretta di beni architettonici, paesaggistici e ambientali, per restituirne la fruizione del pubblico. Il FAI conta oggi 72 beni, distribuiti su tutto il territorio italiano, di cui 56 regolarmente aperti al pubblico. I nostri beni sono visti ogni anno da oltre un milione di persone e il numero degli iscritti al FAI ha superato la quota di 300.000; lo staff del FAI supera i 300 addetti e, sui territori, partecipano alla nostra missione 13.600 volontari.

Tutto ciò per trasmettervi il nostro concreto impegno per la tutela del patrimonio architettonico, paesaggistico e ambientale, un impegno che si traduce in una incessante attività di educazione e valorizzazione del nostro patrimonio culturale e paesaggistico, rivolta non solo ai ragazzi delle scuole di ogni ordine e grado, ma a tutti i cittadini, al fine di promuovere la partecipazione di tutti alla conservazione e alla difesa dei suoi valori. È sul paesaggio e sul patrimonio culturale che, come cittadini, fondiamo la nostra identità di Nazione; queste sono le basi e il legante per l'identità delle comunità, dalla scala locale alla scala nazionale. I Beni del FAI sono visti tutti come "paesaggi", dalle case museo urbane - come a Milano Villa Necchi Campiglio - a opere come Villa Gregoriana a Tivoli, vere e proprie composizioni paesaggistiche, in cui l'architettura è quasi assente o comunque non dominante, fino al sublime esempio di un antico giardino mediterraneo, come il Giardino della Kolymbethra, nella Valle dei Templi ad Agrigento.

## **Il valore del patrimonio culturale e paesaggistico per la collettività**

Vista la delicatezza e l'alto valore per la collettività del tema oggetto del DDL 1372, è doveroso ricordare qui il dettato costituzionale che recita all'articolo 9: *"La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"*.

Attraverso l'articolo 9 della Costituzione, l'intera collettività è coinvolta nella promozione e nello sviluppo del patrimonio storico, artistico, naturalistico e culturale, all'insegna di una sua tutela attiva. Nel citare la tutela si fa esplicito riferimento al paesaggio (e quindi, per estensione, all'ambiente) e al patrimonio storico e artistico della Nazione, richiamando il ruolo dello Stato e il dovere della Repubblica di valorizzare e preservare questo patrimonio. Stiamo parlando del nostro patrimonio comune, del bene comune, su cui si basa il successo della nostra economia: turismo e accoglienza, produzione e commercio (il cosiddetto *"made in Italy"*), credibilità e ricerca, ecc. Questo patrimonio deve essere tutelato e, per questo, è necessario "governare" le trasformazioni dei territori, con formule "con-correnti": ovvero di collaborazione tra lo Stato centrale e gli Enti territoriali. Per questo motivo, il Codice ben esprime come la tutela debba essere esercitata con formule di "concertazione" tra lo Stato e gli Enti territoriali, in un processo certamente non semplice, ma necessario.



## **La nozione di paesaggio nella Convenzione Europea e nel Codice dei Beni Culturali**

Sempre in premessa, richiamato il dettato costituzionale, è doveroso ricordare cosa si debba intendere per “patrimonio culturale”. Il paesaggio, infatti, non è da circoscrivere unicamente a delle unicità sui territori, a “bellezze” circoscrivibili, ma, all’opposto, come indicato dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 – tenutasi non a caso proprio a Firenze e promossa dal Consiglio d’Europa e sottoscritta da 40 paesi, tra cui l’Italia - «Paesaggio» designa una parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere risulta dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni. Così il FAI, solo per rendere questo concetto più evidente, tutela i pascoli alpini sul Monte Grappa o in Valtellina, al pari delle ville storiche e dei castelli.

Diversamente da quanto qui ricordato, all’**art. 3, comma 2, lettera i)** si fa riferimento ad una definizione di paesaggio superata dalla Convenzione Europea sul Paesaggio e dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004 (art. 131 Comma, che ignora tutto il lavoro in essere sulla valorizzazione del paesaggio, ormai diffusa in tutto il paese. L’idea di iscrivere progressivamente, in una modalità non meglio indicata, “aree di rilevanza paesaggistica nazionale” - individuate annualmente dal Ministero della Cultura in qualche specifica lista - è una proposta, a nostro avviso, non solo errata nel principio, ma anche foriera di nuove e ulteriori complicazioni. In che relazione sarebbe questo elenco rispetto ai Piani paesaggistici? Gli enti territoriali quale ruolo avrebbero? Solo passivo? La proposta contraddice gli obiettivi dichiarati del DDL, sia in termini di semplificazione, che di delega agli enti territoriali.

Tutto ciò premesso al fine di ricordare che il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D.lgs n. 42 del 2004, è finalizzato all’adempimento del dettato costituzionale, nell’ottica della concreta applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio.

### **Le criticità nel sistema di tutela oggi**

Il DDL 1372 dichiara intenzioni condivisibili in premessa: semplificare procedure e burocrazie complesse; restituire al cittadino la certezza del diritto; garantire efficacia alle iniziative degli enti locali, oltre a garantire “lo sviluppo economico e imprenditoriale della Nazione”. Su questi due ultimi punti, l’ultimo in particolare, ci preme ricordare che la stessa Costituzione, nel tutelare la libertà d’impresa, sottopone questa al rispetto del bene comune, agli interessi della collettività, nei quali si inserisce la tutela del nostro patrimonio culturale e del paesaggio. Come recita l’art. 41 della Costituzione: *l’attività economica, sia pubblica che privata, “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o arrecare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.*

Date le finalità, è facile immaginare le criticità a cui il DDL 1372 intende rispondere. Da più fronti ormai e con sempre maggiore vigore, i pareri e il ruolo delle Soprintendenze vengono aspramente criticati e, ad oggi, le soluzioni prospettate dal legislatore sono sempre andate nella direzione di erodere il ruolo delle stesse. Questa modalità di procedere non sembra però essere risolutiva e, anzi, rischia di generare nei cittadini e nelle amministrazioni pubbliche ancora più sconcerto e confusione.

### **L’esigenza di una organica revisione del Codice a seguito di un’attenta valutazione dei risultati**

Se si intende apporre modifiche al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, a venti anni dalla sua entrata in vigore, l’unica strada percorribile è quella di avviarne una riforma organica che mantenga al centro la tutela, per rivedere e aggiornare i meccanismi utili al suo esercizio in una chiave semplificata ma efficace. Questo lavoro deve partire da un attento esame delle criticità che si verificano nell’esercizio della tutela, casistiche alla mano, perché è giusto monitorare l’efficacia del lavoro di tutela e da questa analisi è opportuno ripartire; questo anche per chiarire gli spazi di ambiguità o i margini di arbitrio nel suo esercizio. Ma il fine deve essere quello di correggere, per rendere più efficace



la tutela e non rinunciare ad esercitarla. Il primo, e ad oggi unico, *Rapporto sulle politiche del Paesaggio*, è stato pubblicato nel 2017 dal Ministero della Cultura, attraverso l'adempimento degli obblighi previsti nel Codice dei BBCC per l'Osservatorio Nazionale per il Paesaggio, mai più riconvocato da almeno un paio di legislature.

### **Riportare la pianificazione paesaggistica al centro**

Potrebbe essere di grande aiuto in questo contesto la ricerca appena pubblicata dalla **Scuola Nazionale del Patrimonio e delle Attività Culturali**, dal titolo ***La pianificazione e la tutela del paesaggio. Processi, criticità e fattori abilitanti***, che prende proprio in esame il tema oggetto della norma, attraverso una attenta analisi delle casistiche e degli strumenti di tutela, dalla quale possono essere già presi interessanti spunti. Uno studio importante che fa proprio il bilancio, a venti anni dall'approvazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, con una attenta analisi degli strumenti di pianificazione in essere, perché la tutela del paesaggio si può svolgere solo attraverso una **buona pianificazione**, che è "**pianificazione del mutamento**", è "**regolazione cosciente**", e, quindi, cura, valorizzazione e sviluppo. Così avrebbe detto Alberto Predieri, insigne giurista e costituzionalista e tra i più lungimiranti estensori delle definizioni di ambiente e paesaggio, che fu fondatore del FAI, che scrisse: "Se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, [...], **la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio** (che agiscono sul paesaggio). Questa tutela avrà lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, perché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto – nella sua interezza – ai mutamenti, che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta".

### **Rendere più efficiente l'Amministrazione pubblica supportandola**

All'attenta verifica delle criticità, unitamente all'evidenza delle buone pratiche, si aggiunge la necessità di recepire alcune recenti normative, per esempio quelle in materia ambientale legate agli obiettivi di transizione energetica e di adattamento ai cambiamenti climatici. Solo una riforma organica del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio potrà realmente garantire la tutela del nostro patrimonio culturale e semplificare le procedure finalizzate al suo esercizio, a garanzia del bene comune. **Mantenendo sempre alta la volontà di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio - nostra vera ricchezza, in termini culturali, ambientali, sociali ed economici** - l'approccio corretto dovrebbe essere quello di **supportare e migliorare la qualità della pubblica amministrazione**, rafforzando il Ministero della Cultura: attraverso la digitalizzazione, il rinforzo del personale organico, la formazione ecc. e non svilendone i ruoli. Le difficoltà oggi sono innegabili: una burocrazia ancora obsoleta, il quadro normativo che continuamente muta e perde di coerenza, oltre la fatica da parte della amministrazione pubblica di svolgere il suo dovere di tutela. Ma la soluzione non può essere ricercata nella rinuncia al "governo" delle trasformazioni territoriali.

L'obiettivo dovrebbe essere, all'opposto, quello di **rendere più efficiente l'amministrazione pubblica**, attraverso il potenziamento di personale, la sua formazione continua, in particolare in materia paesaggistica, la dotazione di mezzi idonei allo svolgimento del lavoro, per esempio attraverso l'implementazione della digitalizzazione delle procedure e l'introduzione di strumenti digitali condivisi, affermando una sempre più necessaria integrazione tra i vari specialisti; il rafforzamento della pianificazione e in particolare della pianificazione in materia paesaggistica; la creazione di linee guida nazionali e la loro declinazione alla scala locale. Alla **lettera b) del comma 2 dell'art. 3** si propone di escludere, dal parere della Soprintendenza, gli interventi di lieve entità, come definiti dall'allegato B al DPR 13 febbraio 2017, n. 31 per affidare il pronunciamento autorizzativo ai soli enti locali e, si specifica, che questa azione di delega venga sottoposta alla verifica di conformità con il Piano Paesaggistico Regionale. Specifica di per sé corretta: la delega infatti potrebbe essere fatta solo all'interno di un

quadro di regole certe e di competenze garantite. A questo scopo il Codice dei BBCC prevedeva uno strumento molto importante: **i piani paesaggistici**, co-pianificati tra Stato e Regioni. Purtroppo, sono davvero pochi i piani paesaggistici siffatti, solo sei al momento (Sardegna - anche se parziale, Piemonte, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Puglia) per cui, la prima premura dovrebbe essere quella di **supportare questo processo verso una pianificazione più efficace**. I tempi, tuttavia, non si presentano certo come brevi. Ma in un quadro pianificatorio tanto lacunoso, estendere una prerogativa già presente nel Codice dei BBCC e del paesaggio, senza specificare che non sia applicabile (laddove i piani paesaggistici regionali non siano stati co-pianificati dalle Regioni con il Ministero della Cultura) appare pericoloso. Come invece previsto dal Codice, ogni forma di semplificazione deve restare subordinata all'approvazione di un piano paesaggistico co-pianificato da Stato e Regione, spingendo così le Regioni all'adempimento di questo non semplice, ma proficuo strumento.

### **La semplificazione delle procedure e la collaborazione tra le istituzioni attraverso i Piani paesaggistici co-pianificati**

Come ben emerge nella già citata ricerca appena pubblicata dalla Scuola Nazionale del Patrimonio e delle Attività Culturali, **il Piano paesaggistico co-pianificato è lo strumento in grado di far dialogare nel merito i diversi livelli istituzionali**.

Per questo il FAI **non condivide** proposte che – come nel DDL 1372 – vanno ad erodere il ruolo delle Soprintendenze, **custodi dei valori collettivi del nostro paesaggio e dell'ambiente**. In particolare:

- aumentare i casi in cui l'autorizzazione paesaggistica possa essere evitata (Art. 2 comma 2);
- ridurre ulteriormente i tempi per l'elaborazione e l'espressione del parere da parte delle Soprintendenze (Art. 2 comma 1). Questo significherebbe spesso rendere impossibile il lavoro delle stesse e, diversamente dalla riduzione dei tempi, potrebbe essere molto più efficace una sempre migliore digitalizzazione delle pratiche;
- inasprire il silenzio-assenso, al cui inserimento il FAI da sempre si è opposto perché non ammissibile per quegli Enti che tutelano gli interessi della collettività (Art. 2 comma 1);
- rendere i pareri delle Soprintendenze obbligatori, ma non più vincolanti; proposta di cui anche poco si capisce l'efficacia, dato che i tempi di attesa restano identici (Art. 2 comma 1);
- attribuire ai Comuni "maggiore autonomia decisionale" per gli interventi di minore impatto – obiettivo che non rispetta il dettato costituzionale che rimette l'esercizio della tutela allo Stato (Art. 2), cosa che all'opposto potrebbe avvenire di "concerto", attraverso l'adozione di adeguati strumenti di pianificazione;

In conclusione, ribadiamo che il Codice dei Beni Culturali non può essere modificato attraverso interventi parziali ma necessita di una riforma organica che abbia al centro la finalità della tutela basata sul principio della co-pianificazione.

Milano, 8 aprile 2025



Monica Costanza Pratesi  
Responsabile dell'Ufficio Ambiente, Paesaggio e Patrimonio  
del FAI-Fondo per l'Ambiente Italiano