



Archeologi Pubblico Impiego  
MiBACT

Al Senatore Roberto Marti

Presidente 7<sup>a</sup> commissione permanente -  
Cultura e patrimonio culturale, istruzione  
pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport

Al Senatore Claudio Fazzone

Presidente 8<sup>a</sup> commissione permanente -  
Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori  
pubblici, comunicazioni, innovazione  
tecnologica

**Oggetto: “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica” – S.1372**

API-MiBACT, associazione dei funzionari archeologi operanti nel Ministero della Cultura, in relazione all’esame del disegno di legge “Delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica”, ritiene opportuno sottolineare come una modifica all’attuale normativa in merito alle autorizzazioni paesaggistiche può avere ripercussioni anche sulla tutela del patrimonio archeologico.

In primo luogo, è necessario ricordare come il patrimonio culturale italiano abbia fra le sue precipue caratteristiche la diffusione su tutto il territorio nazionale e sia fonte di identità dei singoli e delle comunità. Appare estremamente limitante ragionare solo in termini di “aree di rilevanza paesaggistica nazionale” o di “grandi monumenti” e “opere di particolare pregio storico-artistico”, nonché contrario agli attuali indirizzi di promozione di turismo culturale diffuso, anche come fonte di proventi economici e in opposizione al fenomeno dell’*overtourism*. Strettamente collegato al patrimonio culturale è quello paesaggistico: il paesaggio italiano è infatti il frutto di una stratificazione di interventi umani che lo rendono parte dello stesso patrimonio culturale e archeologico. Basti pensare, ad esempio, ai territori centuriati, esito dell’opera di regolarizzazione delle campagne in epoca romana come pure alle parcellizzazioni agrarie derivanti dall’organizzazione territoriale di età medievale per comprendere come tutelare il paesaggio corrisponda a tutelare anche una porzione di patrimonio archeologico. Inoltre, il paesaggio è da intendersi come bene culturale quando rappresenta il contesto in cui e per cui sono stati costruiti castelli, chiese, monasteri e città, ognuno con specifiche caratteristiche dimensionali, morfologiche e di selezione dei materiali costruttivi in base alle risorse locali e a finalità di mimesi o, al contrario, contrasto con il paesaggio. Anche il paesaggio costruito delle nostre città fa parte del nostro patrimonio: le caratteristiche architettoniche dei diversi centri risentono di scelte funzionali, estetiche e culturali che ne consentono l’identificazione. Chiunque di noi ha sperimentato come il paesaggio di ogni città sia differente ed espressione dell’identità dei suoi abitanti. Qualsiasi straniero che venga in una città italiana avverte immediatamente le peculiarità dei nostri centri dove passato e presente si legano e dove forme e colori appaiono eredi di tradizioni

locali. Il paesaggio è, quindi, una parte essenziale del nostro patrimonio culturale e una risorsa da conservare e valorizzare.

Intervenire sulla tutela paesaggistica sottovalutando le interrelazioni esistenti con gli altri aspetti del patrimonio culturale nazionale comporta il rischio di produrre danni anche su questi: come si può pensare che sia sufficiente tutelare un monumento senza tutelare anche ciò che gli sta intorno e con cui ha relazioni fisiche e visive? Pensiamo, ad esempio, alle grandi ville d'ozio romane, per le quali il rapporto con il paesaggio è essenziale: sono, infatti, state costruite non solo in luoghi ameni ma anche in rapporto diretto con il paesaggio che doveva entrare negli ambienti e renderli più piacevoli tramite le finestrate, i porticati, le pitture stesse che spesso richiamavano le caratteristiche del paesaggio circostante. Perdere oggi quel paesaggio vuol dire rendere incomprensibile parte di quei monumenti.

Lo stesso discorso vale anche per le ville di delizia costruite a partire dal Rinascimento come pure per tanti palazzi cittadini che si affacciano su giardini storici o, superando in altezza le costruzioni circostanti, permettono di volgere lo sguardo sulla campagna fuori dalle città.

In ragione della diffusione del patrimonio culturale e della sua relazione con il paesaggio non sembra possibile istituire una graduatoria dell'importanza dei paesaggi perché tutti appaiono meritevoli di pari tutela e dell'intervento di specialisti terzi rispetto ai tecnici che operano negli enti locali e che, concentrati sul particolare del proprio ente, possono perdere di vista il quadro complessivo di territori più vasti e non riconoscere l'importanza culturale e archeologica del paesaggio. Uno sguardo allargato oltre i confini amministrativi del singolo comune consente di riconoscere il valore di ogni porzione del nostro territorio.

Il disegno di legge in esame ci sembra, inoltre, andare nella direzione di un abbandono della tutela da parte dello Stato in vasti settori territoriali, contro la lettera e lo spirito dell'art. 9 della Costituzione che non opera una distinzione fra un patrimonio culturale e paesaggistico di serie A e uno di serie B. La maggior devoluzione della tutela paesaggistica agli enti locali non ci sembra idonea a ridurre i tempi di risposta garantendo elevati livelli di protezione del paesaggio laddove in molti enti locali mancano adeguate dotazioni di personale specializzato che possano supportare scelte destinate a incidere in modo significativo sul contesto territoriale e paesaggistico, in modo duraturo se non permanente. Tali carenze appaiono già evidenti laddove l'allungamento dei tempi non dipende dalle Soprintendenze ma da tardive trasmissioni agli Uffici di tutela delle istanze. Con questa proposta si finirebbe con il sovraccaricare ulteriormente il già gravoso carico di lavoro degli enti locali. Né si può non citare il principio della giusta distanza poiché l'eccessivo localismo del processo decisionale non ne può garantire l'imparzialità.

Occorre anche sottolineare come spesso i tempi delle autorizzazioni paesaggistiche siano resi inevitabilmente più lunghi dalla presentazione di progetti inadeguati e incompleti, che richiedono necessariamente richieste di integrazioni e approfondimenti sia da parte delle Soprintendenze che degli enti locali, mentre sarebbe necessaria maggiore consapevolezza e professionalità da parte dei proponenti.

In un periodo in cui sempre di più prendiamo coscienza di quanto l'ambiente e il paesaggio siano importanti per la salute psico-fisica, per la formazione dell'identità delle persone e per la costruzione del senso di appartenenza a una comunità, locale o nazionale, appare innegabilmente fondamentale rafforzare e non diminuire la tutela del paesaggio.

La continua compressione dei tempi necessari alla valutazione delle istanze se non bilanciate da una adeguata disponibilità di personale qualificato, sia negli enti locali che nelle Soprintendenze, avrà come effetto un peggioramento della qualità della tutela, con conseguente peggioramento generale del

paesaggio italiano, senza avere la certezza del raggiungimento dell'obiettivo di una maggior celerità di risposta ai cittadini. Se il paesaggio è, come premesso, parte del patrimonio culturale italiano, la sua tutela deve essere intesa come prevalente perché interesse di rango costituzionale.

In ciò la nostra Costituzione ha già operato una scelta che pone come interesse principale quello della tutela a cui devono conformarsi gli altri, comprese le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale che devono essere progettate con criteri di minor impatto su un patrimonio paesaggistico che abbiamo il dovere di tramandare il più possibile integro alle future generazioni. Gli investimenti che oggi compiamo per la realizzazione di infrastrutture e importanti opere pubbliche devono essere investimenti che non guardano solo alla immediata realizzazione con il minor costo ma che garantiscono una sostenibilità delle opere rispetto alla qualità di vita delle persone che vivono attorno a quelle opere. Qualità che è innegabilmente legata anche alla qualità paesaggistica.

È possibile pensare a criteri di costruzione più integrati nel paesaggio? Noi riteniamo che sia oggi doveroso. La sfida per la progettazione deve essere quella di superare il limite del "si è sempre fatto così" per individuare nuove forme che coniughino le esigenze tecniche e di sicurezza con una maggior armonizzazione con il paesaggio. Una vallata verdeggiante o una campagna suddivisa da filari alberati possono essere salvaguardate e continuare a essere fonte di benessere psicofisico anche grazie a un costruito studiato e ponderato.

Nello specifico di alcune previsioni del DdL in oggetto, si segnala che la proposta di modifica (art. 2, c. 1, lett. a) dell'art. 146, c. 5 del D.Lgs. 42/2004 risulta parzialmente ridondante rispetto a quanto previsto nel medesimo articolo al c. 8 in cui già il termine entro cui deve esprimersi la Soprintendenza è indicato in 45 giorni.

Rendere obbligatorio ma non vincolante il parere delle Soprintendenze per i casi di cui all'art. 152 del D.Lgs. 42/2004 (art. 2, c. 1 lett. b) introduce un rilevante *vulnus* alla tutela paesaggistica, in particolare per quanto riguarda la possibilità di apertura di strade e cave in prossimità di beni paesaggistici tutelati: non c'è nessuno a cui sfugga quanto una cava o una strada alterino in modo consistente il paesaggio, spesso con una modifica delle viste anche a grande distanza.

L'inclusione nell'elenco di cui all'Allegato A del DPR 31/2017 degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica degli interventi per i quali è necessario presentare una segnalazione certificata di inizio lavori asseverata nei casi in cui l'aumento di volume non ecceda il 20% dell'esistente ovvero le modifiche rispetto il carattere dell'immobile interessato (art. 2, c. 2) risulta eccessivamente ampia dal momento che non si specificano limiti volumetrici dell'edificio esistente da ampliare. Ben diverso è, infatti, il caso dell'ampliamento di una villetta rispetto a quello dell'ampliamento di un immobile di grandi dimensioni come potrebbe essere il caso di un complesso industriale.

Per quanto riguarda, infine, l'art. 3 del DdL si osserva, in particolare, che la centralizzazione delle procedure di autorizzazione per le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale non consentirà una valutazione accurata dell'impatto sul patrimonio paesaggistico per l'impossibilità per chi opera dalla Direzione generale del Ministero della Cultura di conoscere e poter verificare lo stato dei luoghi e le sue peculiarità nelle diverse regioni d'Italia. Come già avviene per le opere PNRR, ciò potrebbe essere superato con una fase istruttoria a cura delle Soprintendenze territoriali. Ma ciò comporterebbe un allungamento dei tempi per consentire a due diversi uffici di pronunciarsi sullo stesso progetto. E non sarebbe una soluzione indicare tempi stretti per la valutazione dal momento che sarebbe irrealistico pensare possibile un esame accurato dei progetti con una valutazione dei pro e dei contro nonché l'individuazione di possibili alternative per ovviare agli aspetti critici in tempi ristretti.

In riferimento alla proposta di escludere gli interventi di cui all'Allegato B del DPR 31/2017 dal parere delle Soprintendenze previa verifica di conformità con il piano paesaggistico regionale (art. 3, c. 2, lett. b) si segnala che tale proposta non tiene conto del fatto che solo una minoranza di regioni dispone di un piano paesaggistico.

L'esclusione dall'autorizzazione paesaggistica di talune tipologie di interventi su beni tutelati da realizzare secondo le condizioni d'obbligo stabilite in un documento di pre valutazione non tiene conto della specificità dei singoli beni. Una stessa categoria di beni paesaggistici racchiude al suo interno realtà differenti che necessitano di una valutazione caso per caso, anche in relazione con il patrimonio archeologico noto o ancora sconosciuto.

Pur comprendendo l'importanza delle opere di prevenzione del rischio idrogeologico o di difesa idraulica, riteniamo che tali opere, ormai divenute essenziali a causa di una politica di scarso rispetto delle caratteristiche paesaggistiche del nostro territorio portata avanti a partire dagli anni '50 del secolo scorso e che ancor oggi permette di costruire laddove non sarebbe opportuno farlo, debbano essere comunque soggette a un parere vincolante della Soprintendenza per far sì che la loro realizzazione non porti a danni di diverso genere ma non meno gravi.

Concludendo, API-MiBACT esprime l'auspicio che le presenti considerazioni possano essere utili per la valutazione del Disegno di Legge e delle sue implicazioni per la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico italiano.

Il presidente di API-MiBACT  
Grazia Facchinetti