

Arch. Umberto Vascelli Vallara

Considerazioni sulle nuove procedure di autorizzazione paesaggistica.

Dal primo gennaio 2010 gli Enti locali sono soggetti a nuove procedure.

Rapporto con le soprintendenze e ruolo delle Commissioni locali del Paesaggio.

Premessa

Il primo gennaio 2010 è entrata in vigore la norma del Codice dei beni culturali e del paesaggio (conosciuto anche come “Codice Urbani”) che comporta alcune importanti innovazioni nella procedura di rilascio di autorizzazione paesaggistica in ambiti dove il paesaggio sia formalmente tutelato per legge (legge “Galasso”) o da specifici provvedimenti amministrativi di dichiarazione di interesse pubblico per aree di elevata qualità paesaggistica emanati in base alla legge (un tempo la legge 1497 del 1939, oggi il sopracitato Codice).

Fino al 31 dicembre 2009 la norma prevedeva che l’autorizzazione rilasciata dalla regione o dagli enti dalla stessa subdelegati (Comuni, Province, Enti Gestori dei Parchi o Comunità Montane), fosse inviata alle Soprintendenze per i beni architettonici e paesaggistici di competenza territoriale, le quali potevano motivatamente annullare il provvedimento di approvazione qualora si rilevasse una inadempienza nell’iter procedurale. Quindi controllo a percorso autorizzativo concluso e solo per vizi di forma.

La norma attualmente vigente prescrive invece che il controllo della Soprintendenza avvenga prima del rilascio dell’autorizzazione, esprimendo una valutazione non solo sul rispetto formale della procedura, ma, con riferimento al contesto paesaggistico, anche sul merito della proposta progettuale; inoltre il parere formulato dalla Soprintendenza ha valore vincolante per l’Ente delegato al rilascio dell’autorizzazione.

È opportuno rilevare che la procedura valida fino al 31 dicembre 2009 è quella definita fin dal 1985 dalla così detta “legge Galasso” e tenuta in vita “*a termine*” da una norma transitoria del Codice Urbani (art. 159), in vista della predisposizione del quadro di riferimento per la gestione complessiva del paesaggio costituito fondamentalmente dal Piano Paesaggistico regionale, verificato e adeguato alle prescrizioni metodologiche formulate dal Codice (art. 143). Il termine di decadenza della norma transitoria è stato più volte rinviato su richiesta delle Regioni.

Può essere interessante conoscere le ragioni che hanno condotto il Ministero a modificare questa procedura.

La “missione” del Codice Urbani,

Occorre ricordare che nell’ottobre del 1999 il Ministero per i Beni e le Attività culturali ha organizzato la prima Conferenza nazionale del paesaggio (prima e, in realtà, purtroppo unica), nel corso della quale sono emerse alcune criticità nella gestione del paesaggio rilevate in modo diffuso a livello nazionale. In primo luogo si è manifestata una generalizzata insoddisfazione per l’attribuzione ai Comuni delle competenze autorizzative in forma subdelegata, concessa ormai da tutte le Regioni in tempi diversi e con modalità diverse.

In Lombardia la minuta frammentazione amministrativa (1546 Comuni) rappresenta il principale problema nella gestione locale del paesaggio, un fenomeno culturale complesso non comprimibile entro i confini comunali.

L’altro tema cruciale emerso nell’ambito della conferenza del ’99 è stato quello degli annullamenti ministeriali delle autorizzazioni rilasciate in regime di delega o subdelega. È frequentemente accaduto che i tribunali amministrativi a fronte di annullamenti motivati da valutazioni di merito (e non di forma) invalidassero i provvedimenti di annullamento delle Soprintendenze. Questa labilità del potere di controllo ministeriale è stata segnalata come un anello debole nel processo di tutela del paesaggio.

La terza criticità denunciata è stato il modello di pianificazione paesistica seguito da molte regioni che si riteneva non fosse in grado di garantire con norme sufficientemente vincolanti la tutela del paesaggio, minacciato da aggressive politiche di sviluppo e da controlli troppo permissivi.

Queste osservazioni hanno sostanziato gli obiettivi fondamentali della revisione delle leggi di tutela paesistica operata dal Codice Urbani¹: consolidare il ruolo delle Soprintendenze come organi di controllo nella gestione delle competenze paesaggistica esercitate dagli Enti locali, promuovere la redazione di nuovi piani paesaggistici capaci di “determinare” qualità paesaggistica nelle trasformazioni territoriali.

Il nuovo ruolo delle Soprintendenze.

Un problematico rapporto tra potere e possibilità.

Relativamente al primo obiettivo si è osservato che se le valutazioni delle Soprintendenze si collocano a valle del percorso autorizzativo possono intervenire su un processo decisionale concluso e da loro non condiviso solo con l’annullamento, che non permette valutazioni di merito; per entrare in questa dimensione valutativa occorre collocare l’azione delle Soprintendenze a monte della decisione definitiva. Così è stato nella prima versione del 2004 del Codice dove si prevedeva che la “proposta” di autorizzazione formulata dall’ente preposto al rilascio fosse inviata alla Soprintendenza, la quale esprimeva la sua valutazione di merito inviando un parere non vincolante all’Ente proponente. Nel 2006 (Ministro Buttiglione) una modifica generale del Codice affrontava questo tema conferendo al parere della Soprintendenza carattere vincolante quando si fosse in presenza di un Piano Paesaggistico Regionale non elaborato in accordo con il Ministero. Infine nel 2008 (Ministro Rutelli) una ulteriore modifica al Codice stabilisce che il Piano Paesaggistico deve essere sempre aggiornato in collaborazione con il Ministero e, pertanto, il parere della Soprintendenza assume un potere in ogni caso vincolante, salvo quando (e qui si manifesta il concetto ministeriale del ruolo determinante della pianificazione) lo strumento urbanistico locale si sia adeguato al Piano Paesaggistico regionale e sia valutato positivamente dalla Soprintendenza, il cui il parere, a questo punto, ha un primo cauto cedimento di stabilità: diviene obbligatorio ma non più vincolante.

Si deve constatare che a fronte di questa travagliata successione di formule di controllo, nessuno di questi percorsi procedurali più o meno restrittivi è mai entrato in vigore prima del 2010, in quanto la norma transitoria, come si è detto, ha mantenuto in vita il modello procedurale “Galasso”.

Quale sarà dunque la ricaduta del nuovo corso inaugurato all’inizio di quest’anno? Gli obiettivi che si era il posti il Codice saranno raggiunti ?

Le associazioni ambientaliste si sono molto spese per ottenere alcune di queste innovazioni del Codice. Basti pensare all’appello al Presidente del Consiglio comparso sulla stampa nel gennaio del 2008 sottoscritto da Italia Nostra, FAI, WWF ed altri, affinché venissero recepiti i punti fondamentali del testo di ulteriore modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio che il Ministro Rutelli si apprestava a presentare. Al centro di tale richiesta si poneva “*la revisione dei meccanismi di delega e subdelega della tutela del paesaggio agli enti locali, il parere previo e vincolante del Soprintendente sulle pianificazioni urbanistiche in paesaggi vincolati e sulle autorizzazioni* “. Naturalmente il parere vincolante del Ministero sulla pianificazione urbanistica non poteva essere concesso in quanto il Titolo

¹ D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”; successivamente modificato con D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157 “*Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*” e con D.Lgs. 26 marzo 2008, n. 63 “*Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*”.

V della Costituzione innovato giusto nel 2001 conferiva potestà legislativa in materia di gestione del territorio alle regioni, sia pure in forma concorrente limitata solo da principi fondamentali riservati alla legislazione statale. L'altra richiesta di potenziare le competenze delle Soprintendenze nel controllo degli atti subdelegati è stato concesso, ma non si è avuto quel rafforzamento della loro "*capacità operativa*" richiamato nella premessa dell'appello, senza il quale è certamente vanificata ogni attribuzione di potere.

Di questo si è reso conto anche Salvatore Settis, che in un articolo su "la Repubblica" del 9 aprile 2008 loda la modifica al codice operata da Rutelli, ma aggiunge "*le leggi anche quelle ottime rimangono lettera morta se non ci si mette in condizione di applicarle*" e tra queste condizioni segnala come prioritario l'adeguamento dell'organico delle Soprintendenze, che richiederebbe un "*reclutamento straordinario*", ma, a posteriori, sappiamo che questo non è avvenuto. Proprio come si era verificato nel 1985 con la legge "Galasso", che poneva in capo alle Soprintendenze il controllo degli atti di autorizzazione paesaggistica rilasciati da Regioni ed enti sub regionali. La dotazione di personale delle Soprintendenze è rimasto lo stesso ed anche il numero di pratiche, che in Lombardia sono circa trenta mila all'anno. Non potendo potenziare il primo, si potrebbe pensare di ridurre il secondo. Alcuni tentativi fatti affrontano il problema con una semplificazione delle procedure che escluda dall'obbligo di ottenere la preventiva autorizzazione gli interventi di limitata entità, privilegiando in tal modo un parametro che non necessariamente coglie il livello di impatto paesaggistico dell'intervento, che deve, semmai, essere valutato con riferimento alla sensibilità del paesaggio sul quale si interviene, intesa come suscettibilità a manifestare significative alterazioni lesive della sua apprezzata integrità anche a seguito di interventi definibili di limitata entità dalla normativa urbanistico/edilizia.

L'attuale versione del Codice (art. 146) prevede che l'ente titolare del rilascio di autorizzazioni, dopo aver espletato un'istruttoria di verifica formale di completezza della documentazione e di conformità della proposta progettuale con le "*prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico* (conosciuti come decreti di vincolo, che quasi mai contengono prescrizioni) *e nei piani paesaggistici*", invii alla Soprintendenza il progetto presentato e attenda il parere vincolante. Se questo non perviene nel termine perentorio di sessanta giorni, la competenza al rilascio dell'autorizzazione torna in capo all'Ente delegato. Si può facilmente immaginare quanto frequentemente si verificherà che le Soprintendenze non riescano ad esercitare quel potere esclusivo di valutazione attribuito dal Codice, che qui registrerà il suo più importante cedimento, salvo nel caso di interventi territoriali di grande impatto segnalati da cittadini e associazioni ambientaliste per un paventato danno ambientale. In questi casi l'intervento ostativo della Soprintendenza può costituire un valido argine di salvaguardia per la tutela del paesaggio. Ma sappiamo che il degrado diffuso in vasti ambiti territoriali è fortemente, se non fondamentalmente, il prodotto di interventi valutabili singolarmente di non particolare rilievo, che per il loro proporsi in forma sistematica ed invasiva comportano una generalizzata banalizzazione di paesaggi "*eccezionali*", ma anche il degrado dei "*paesaggi della vita quotidiana*", ritenuti dalla Convenzione Europea del Paesaggio egualmente meritevoli di tutela.

Le Commissioni locali per il paesaggio.

Un'opportunità mancata.

Vale la pena di considerare ora un'altra significativa disposizione del Codice strettamente connessa con la precedente. Si tratta di un'innovazione molto interessante introdotta già nella versione iniziale del 2004: l'istituzione di Commissioni locali per il paesaggio che sostituiscono le Commissioni edilizie integrate dall'esperto ambientale. L'iniziativa ha una sua logica molto condivisibile che tiene conto della progressiva soppressione delle Commissioni edilizie nella maggior parte dei Comuni e della riconosciuta autonomia e

prevalenza della valutazione paesaggistica preliminare rispetto ad ogni determinazione urbanistica, come è stato affermato dalla Corte Costituzionale.

La norma del Codice (art. 148) che definisce ruolo, composizione e competenze di queste Commissioni è stata, anch'essa, ripetutamente modificata. È rimasto invariato il compito primario di esprimere un giudizio di compatibilità paesaggistica in riferimento al contesto tutelato per le proposte progettuali presentate ed anche il requisito di qualificata esperienza nella tutela del paesaggio, che devono possedere i membri che le compongono. È invece cambiata l'individuazione dei soggetti di riferimento delle Commissioni: nel 2004 erano tutti gli enti titolari delle competenze in materia di autorizzazione paesaggistica. In Lombardia sommando ai 1546 Comuni le 12 Province, i 22 parchi regionali e le 27 Comunità Montane si raggiunge l'impressionante numero di 1.607 Commissioni. Nella consapevolezza di questa aberrazione, con la modifica apportata al Codice nel 2006 si è stabilito che le Commissioni avessero un ambito di operatività sovracomunale, *“in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico”*, per la natura stessa del paesaggio quale fenomeno culturale che interessa ambiti territoriali non confinati entro i limiti amministrativi comunali, che richiede per questo di essere di volta in volta rapportato a più vasti ambiti di congruenza paesaggistica o, se si preferisce, ad unità di paesaggio. Con la modifica apportata al Codice nel 2008 si ritorna alla versione del 2004, attribuendo le Commissioni ai *“soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica”*. Insieme a questa inopportuna modifica viene meno anche la possibile partecipazione della Soprintendenza ai lavori delle Commissioni. Tutto questo viene giustificato proprio dall'aver attribuito carattere vincolante al parere ministeriale, che ridimensiona notevolmente l'attività valutativa delle Commissioni.

Ma, le considerazioni sopra svolte sulla reale possibilità che le Soprintendenze possano far fronte all'ingente numero di pratiche che si riverseranno sui loro tavoli, lascia intendere che le Commissioni avranno un ruolo molto importante. È per questo necessario che gli Enti locali pongano attenzione alla reale competenza dei membri che andranno a nominare, valutando non solo i titoli esibiti, ma effettiva esperienza maturata, evitando comunque una composizione monogenerazionale e favorendo lo scambio interdisciplinare, con la consapevolezza che l'oggetto del giudizio è un progetto, della cui realizzazione si deve avere capacità di prevedere gli effetti su un contesto paesaggistico variamente caratterizzato (urbano, naturale o agrario).

Tenendo conto delle condizioni di operatività realisticamente sopra delineate (limiti delle Soprintendenze e complessità del tema paesistico) le commissioni se sovralocali avrebbero potuto essere uno strumento efficace di valutazione organica complessiva degli effetti delle trasformazioni territoriali su un ampio bacino di percezione paesaggistica, abitualmente considerate dai Comuni come episodi locali non dialoganti con il più vasto contesto.

Il caso lombardo.

In Lombardia la Regione con la legge regionale di governo del territorio (lr n. 12/2005, art. 81) ha definito l'assetto attuale degli Enti ai quali sono attribuite le competenze al rilascio di autorizzazione paesaggistica con riferimento a diverse categorie di intervento. Ai Comuni spetta il ruolo principale, ma affinché possano esercitarlo occorre che dispongano di una Commissione per il paesaggio e, tenendo conto delle disposizioni del Codice, *di strutture in grado di assicurare:*

- 1. un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche*
- 2. nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia (Codice, art. 146, comma 6).*

È evidente che queste condizioni possono essere rispettate solo dalle Amministrazioni di maggiore entità. I piccoli comuni possono scegliere fra *forme associative e di cooperazione*

per condividere personale dedicato e Commissioni per il paesaggio o la rinuncia all'esercizio della subdelega.

Con una specifica deliberazione (DGR 6 agosto 2008, n. 8/7977) la Regione fornisce le seguenti interpretazioni della norma che permettono di superare gli impedimenti dei piccoli Comuni

1. La Commissione per il paesaggio e la Soprintendenza (che formula un parere vincolante) garantiscono il livello di competenza tecnico scientifica;
2. La struttura tecnica differenziata rispetto alle funzioni urbanistico/edilizie, responsabile di verificare gli elaborati progettuali, di acquisire il parere della Commissione e di provvedere alla trasmissione degli atti alla Soprintendenza può essere individuata in :
 - Apposita struttura nell'organigramma dell'Ente (naturalmente quando sia di adeguata entità)
 - Apposita struttura condivisa da più Enti consorziati
 - Specifica professionalità all'interno della dotazione organica del personale cui attribuire la responsabilità dell'istruttoria tecnico-amministrativa.

Quindi i Comuni che intendano potere rilasciare autorizzazioni paesaggistiche devono soddisfare queste due condizioni nei tempi definiti dalla deliberazione regionale.

A tutt'oggi le 12 Province, le 27 Comunità Montane e i 22 Parchi Regionali si sono dotati delle strutture richieste, mentre dei 1546 solo 1093 si sono adeguati alle richieste, talora decidendo lodevolmente di consorziarsi. Per i rimanenti 453 Comuni, fino a che non dispongano della dotazione richiesta, la titolarità a rilasciare autorizzazioni paesaggistiche passa alle rispettive Province. Alcuni hanno dichiarato di non volere esercitare le competenze autorizzative in subdelega.

Si ricorda che in Lombardia il Piano Paesaggistico vigente fin dal 2001² prevede che per tutte le trasformazioni dell'assetto paesaggistico in tutto il territorio, anche per gli ambiti non vincolati, venga formulato un giudizio di compatibilità paesaggistica con il contesto; preliminarmente da parte del progettista nella relazione che accompagna la proposta progettuale e in seguito dall'Amministrazione competente nella fase di controllo. Diversamente dall'autorizzazione paesaggistica negli ambiti assoggettati alla tutela di legge, l'esame paesistico non ha un percorso indipendente e autonomo, ma è una valutazione che si esercita all'interno della procedura di rilascio del permesso di costruire (ed anche delle procedure semplificate come la DIA). Tra le competenze che la Regione con la DGR 6 agosto 2008, n. 8/7977 ha assegnato alle Commissioni per il Paesaggio figura anche quella di formulare questo giudizio applicando le linee guida per l'esame paesistico dei progetti pubblicate sul BURL 2° suppl. straordinario al n. 47 del 21 novembre 2002.

Considerazioni conclusive

Ripercorrendo quanto si è detto e cercando di capire cosa sia possibile chiedere allo Stato e alla Regione per rendere più efficaci gli strumenti attualmente disponibili proposti dal Codice e dal Piano Paesaggistico, si può conclusivamente osservare che:

il ruolo attribuito alle Soprintendenze, così come formulato, allo stato attuale non può realisticamente essere esercitato; meglio sarebbe che il loro parere, nei casi che intendano considerare, venisse formulato nell'ambito dei lavori delle Commissioni per il paesaggio, affinché si possa esercitare tra gli esperti locali e i funzionari del Ministero una dialettica che favorisca quella crescita culturale auspicata dalla Convenzione Europea del Paesaggio e la costruzione di un linguaggio comune, sulla base del quale poter dialogare e pervenire a modelli di valutazione quanto più possibile condivisi. Questo non potrà avvenire sempre, ma

² adeguato per alcuni aspetti conoscitivi e di indirizzo con DGR del gennaio 2008, mentre l'integrazione normativa entrerà in vigore tra non molto con la pubblicazione sul BURL dell'avviso di approvazione da parte del Consiglio regionale avvenuta il 19 gennaio 2010

quando si verificasse favorirebbe un rapporto di leale collaborazione utile al reciproco scambio di esperienze e conoscenze.

La natura sovralocale del paesaggio richiede, come si già detto, che alle Commissioni per il paesaggio venga associato un ampio ambito territoriale di riferimento che permetterebbe di superare quella frammentazione di giudizio segnalata come criticità già dal 1999 nella Conferenza nazionale del paesaggio, senza dover assumere la decisione di revocare le subdeleghe ai Comuni, che sembra attualmente molto problematica, a giudicare dagli emendamenti regionali accolti dal Ministero nella Conferenza Stato Regioni. Questa soluzione, che coniuga sussidiarietà (in quanto attribuisce ai Comuni un ruolo di riferimento per i cittadini) e adeguatezza (in quanto tiene conto che per la natura complessa del tema, la formulazione del giudizio deve avere un referente più ampio che il Comune), presenta anche altri vantaggi di natura sociale e burocratica: un numero elevato di comuni avrebbe un'unica commissione di valutazione con benefici di trasparenza ed equità di giudizio; inoltre le Soprintendenze sarebbero agevolate nella partecipazione ai lavori delle Commissioni essendo raccolti in un unico luogo i progetti di diversi comuni.

Cosa rende difficile questo ritorno alla formulazione del 2006? Il fatto che ormai molti comuni si sono dotati di proprie Commissioni, inoltre che i membri delle Commissioni avrebbero più pratiche da esaminare e un territorio più vasto per i necessari sopralluoghi con un compenso nullo, perché così richiede il Codice. Forse la costatazione degli effetti negativi dell'attuale modello di Commissione per il paesaggio segnalata da Associazioni di cittadini al Ministero potrebbe far sì che si apra la sottoscrizione di un appello per richiedere di conseguenza che:

1. le Commissioni siano sovralocali
2. che ai membri delle Commissioni (in questo caso in numero ridotto) venga riconosciuto un gettone di presenza con l'obbligo di redigere una relazione basata su sopralluogo
3. che sia prevista la partecipazione delle Soprintendenze all'attività delle Commissioni quando intendano formulare un parere vincolante, che in tal modo sarà discusso con i membri stessi delle Commissioni.

Alla Regione dovrebbe essere richiesto di monitorare la corretta gestione paesaggistica al livello locale, come è richiesto dal Codice (art. 155), anche con le modalità previste dal Piano Paesaggistico, come l'Osservatorio e la conferenza sullo stato del paesaggi (art. 42).

Allo stato attuale la Regione sta redigendo i criteri per la gestione degli ambiti relativi ai decreti di vincolo (meglio: dichiarazioni di interesse pubblico) emanati dalla Regione dal 1977 fino ad oggi. Questi saranno indubbiamente strumenti di indirizzo di estrema utilità per l'attività delle Commissioni locali per il paesaggio. Questo quadro di riferimento potrebbe completarsi se tutti i Comuni nel farsi del PGT provvedessero alla determinazione della classe di sensibilità paesistica delle diverse parti del territorio comunale come è richiesto dal Piano Paesaggistico Regionale (art. 34).