



CONVEGNO NAZIONALE DELEGAZIONI FAI

Assisi, 9-10-11 novembre 2007

GIUSEPPE SEVERINI - Consigliere di Stato

Il Codice dei Beni Culturali e le sue integrazioni

Sono qui in qualche modo a rappresentare la Commissione Settis, che è stata incaricata dal Ministro Rutelli, circa un anno fa, di procedere alla stesura del testo di un secondo decreto di integrazione e correzione del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004.

In questo ordinamento di settore non c'è quell'andamento di marce avanti e marce indietro, di rotture o di contraddizioni tra ondate legislative frequente altrove: al contrario c'è uno sviluppo progressivo abbastanza lineare dal 1939, quando furono formulate le due leggi fondamentali.

Infatti, dopo l' integrazione della legge Galasso, del 1985, si procedette tra il 1997 e il 1999 ad un primo accorpamento delle norme sparse tramite il *Testo unico dei Beni Culturali e ambientali*, cioè il decreto legislativo n. 490 del 1999, fino al passo segnato dal *Codice Urbani*, cioè dal decreto legislativo n. 42 del 2004.

Questo dunque è oggi il corpo normativo di riferimento. Le novellazioni successive del Ministro Buttiglione, vale a dire i due decreti legislativi nn. 156 e 157 del 2006, e

quello che è in cantiere ora con il Ministro Rutelli, costituiscono solo degli importanti affinamenti.

Detto altrimenti: si va ad affinare soltanto perché la perfettibilità è caratteristica di tutte le cose umane e la perfezione è un mito. Questa, si potrebbe dire, è un po' la ragione per cui noi stiamo ancora lavorando sulle norme.

In realtà, la questione vera sta altrove che nell'affinamento delle norme: sta nella loro utilizzazione. Esiste infatti una forte contraddizione che sta fuori al di fuori dall'ordinamento formale ed è insita nel sistema amministrativo del settore, che contrappone uno strumento normativo particolarmente apprezzabile, un modello per tanti altri paesi, a una realtà amministrativa che è di tutt'altro genere.

Basti pensare al reclutamento del personale, all'invecchiamento progressivo del Ministero, alla dispersione di competenze negli enti territoriali, nelle regioni, nei comuni e nelle province e all'uso che viene fatto, direi a scacchiera, di queste competenze così affinate.

Questo è il guaio caratteristico del settore: da una parte abbiamo una strumentazione normativa eccellente, dall'altra una pratica amministrativa che conduce a risultati per i quali oggi si fa un convegno che, giustamente, ha il titolo di *"SOS paesaggio"*.

La realizzazione pratica di questa normativa diviene dunque il vero cuore del problema: però non è compito nostro; noi ci sforziamo di precisare ulteriormente, al massimo livello possibile, quasi con puntiglio da orafo, questo strumento, ma poi non sta a noi porre mano alla sua applicazione amministrativa.

La Commissione Settis, come tutte le commissioni che lavorano alla predisposizione di testi normativi, è un organo consultivo. L'amministrazione attiva è altra cosa e sta a chi dirige soprattutto le amministrazioni territoriali il curare il raggiungimento dell'obiettivo legislativo.

L'anno passato ci fu il celebre caso Monticchiello, che riuscì ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica: in ma è solo un esempio tra i mille,. Quel caso, con il suo danno al paesaggio generato in gran parte rispettando i canoni formali delle norme

regionali, dimostra come occorra qualcosa in più, cioè una intenzione effettiva, da parte degli amministratori, di tutela dei valori che il paesaggio esprime.

Siamo ad Assisi: un'isola particolare, perché qui c'è una legge speciale nella quale sono determinanti, in senso virtuoso, i rapporti che disegna tra i due fattori in gioco: la capacità di pressione degli interessi aggressivi del paesaggio e la capacità di resistenza delle amministrazioni pubbliche.

Noi però dobbiamo guardare alla situazione italiana nel complesso, piuttosto che quella di isole protette da norme speciali, perché l'episodicità genera risultati sicuramente encomiabili, ma riguarda solo il singolo, eccezionale oggetto di quell'episodio e non è risolutiva.

Entriamo un po' di più nei lavori. L'ordinamento di settore della tutela del paesaggio si articola essenzialmente su tre livelli operativi: il piano paesistico, il vincolo o dichiarazione di notevole interesse pubblico, che è espressione di una valutazione tecnica per un intero ambito, e la gestione del vincolo, vale a dire le autorizzazioni che si danno di volta in volta.

Il Codice Urbani, la novella Buttiglione e quella che si prepara ad essere la novella Rutelli hanno messo a punto alcuni temi particolari.

La legge del 1939 parlava già di *piani paesistici*, però ne furono fatti pochissimi, non si sapeva nemmeno bene cosa fossero. La normativa che introdusse davvero lo strumento del *piano paesistico* fu la legge Galasso.

Questa legge, che è del 1985, aveva dunque scommesso molto sui *piani paesistici*, o urbanistico-territoriali, ma la scommessa è andata progressivamente delusa per le elusioni praticate dalle regioni. Lo mostra il caso della Sardegna. L'assessore regionale qui presente ricorderà sicuramente dell'annullamento, in seguito ad otto ricorsi straordinari di un'associazione ambientalista, di piani paesistici che riguardavano la fascia costiera della Sardegna.

Proprio in quest'occasione è emersa la problematicità della legge Galasso e cioè la troppa libertà lasciata ai piani in punto di prescrittività.

Infatti, se si pone mano ai piani paesistici di quasi tutte le regioni e province, si vede facilmente che il contenuto *descrittivo* del piano paesistico è assai analitico e documentato: sono straordinarie guide, strumenti di lettura del territorio, di cui sono ben illuminate le emergenze, le valenze culturali e storiche.

Ma il contenuto *prescrittivo* è pressoché inesistente. Questo fu il vizio addebitato ai piani della Regione Sardegna e per questa ragione il Presidente della Repubblica ne dispose l'annullamento su parere del Consiglio di Stato.

Il concetto del Codice dei Beni Culturali a questo riguardo è stato perciò di mettere l'accento sul contenuto *prescrittivo* del piano paesaggistico.

Il Codice, nel testo originario, si basava sul principio del mero favore per l'elaborazione dei piani paesistici di intesa tra le regioni e l'amministrazione dei beni culturali.

Intendo dire che, con il pur virtuoso sistema Galasso, a causa della sinteticità delle sue norme, la pianificazione paesaggistica era rimasta assai spesso un *flatus vocis*, perché aveva lasciato aperto l'equivoco dei piani tipo solo *descrittivo*. L'unico reale intervento coercitivo sostitutivo, operato dall'Amministrazione dei Beni Culturali, fu quello della Campania, quando, nel 1994-95, il Ministero si sostituì alla regione ed elaborò d'autorità quei piani paesaggistici. Solo allora si ebbero davvero contenuti prescrittivi.

Questa è la questione che si pone davanti alla commissione Settis: questa consensualità, questo affidamento alla buona volontà delle regioni, sarà davvero capace di frenare l'aggressione al paesaggio ? Oppure è giunto il momento di realisticamente ripensare al piano paesistico come strumento principe dell'intervento di tutela ?

La risposta, permettetemi, è intrinseca alla domanda: la pianificazione paesistica non basta. È ormai il caso di prenderla per quello che l'esperienza di venti anni ci dimostra irrimediabilmente: una sorta di generosa fuga nell'irreale, vorrei dire quasi nell'immaginario. Voler continuare ad pensare che il piano paesistico sia la bacchetta magica che risolve la questione è non considerarne l'effettività. Il caso Montcchiello

docet. Occorre allora pensare a qualcosa di altro ed agire su altre leve. Secondo l'impostazione che sta elaborando la commissione, le altre leve sono quelle del parere vincolante nella gestione del vincolo e nella pianificazione generale del territorio.

Cominciamo dal secondo aspetto, per coerenza con la questione del piano paesistico. Quel caso toscano su cui molto clamore si è fatto – e opportunamente, per il suo valore simbolico - insegna che è in sede di strumentazione urbanistica che si progettano i guai. Dunque quello è il momento, il luogo procedimentale, verso cui si deve puntare per realizzare e valorizzare davvero la cura dell'interesse paesaggistico. Per questa ragione lo schema elaborato dalla Commissione Settis punta il dito verso la strumentazione urbanistica, prevedendo un parere vincolante delle soprintendenze nelle varianti di piano regolatore per gli ambiti in oggetto di vincolo, che coprono circa il 50% del territorio nazionale.

Sarebbe questa – se passa - una svolta epocale, che però richiede di essere fattivamente sostenuta. La Commissione Settis ha completato i suoi lavori con un articolato presentato al Ministro Rutelli, sul quale - diversamente da come si è fatto in passato - vi è stato un confronto con i rappresentanti delle regioni.

Le regioni sono state a lungo il luogo della risolutività, in base al principio che autonomia significa migliore conoscenza e dunque migliore gestione degli interessi. Ma in realtà è proprio l'esperienza del paesaggio che dimostra che spesso autonomia, a causa della prossimità tra amministratori e amministrati e del vincolo elettorale, significa invece cedevolezza maggiore agli interessi contrari.

Per confrontarsi e contraddire su questo e sugli altri temi elaborati dalla Commissione, le Regioni, che sono le parti di questo confronto, si sono fatte rappresentare dalla Calabria.

Sul secondo versante, la commissione Settis aveva inizialmente proposto di procedere sulla linea che oramai prende piede nelle stesse leggi regionali, cioè di separare l'autorizzazione paesaggistica dal permesso di costruzione, e di innalzare il livello di competenza alla provincia.

L'idea infatti è che la provincia abbia una sufficiente cognizione dell'assetto territoriale e al tempo stesso possa essere sufficientemente distante dagli interessi contrari; ovviamente, ci sono comuni virtuosi come ci sono province virtuose, ma si può mediamente considerare che, per una razionale distribuzione del potere, il livello provinciale sia qui quello ottimale.

Anche questa prospettiva è oggetto di una confutazione da parte delle Regioni, rappresentate come ho detto, che non intendono che si innalzi il livello di gestione del vincolo.

Vi ringrazio.