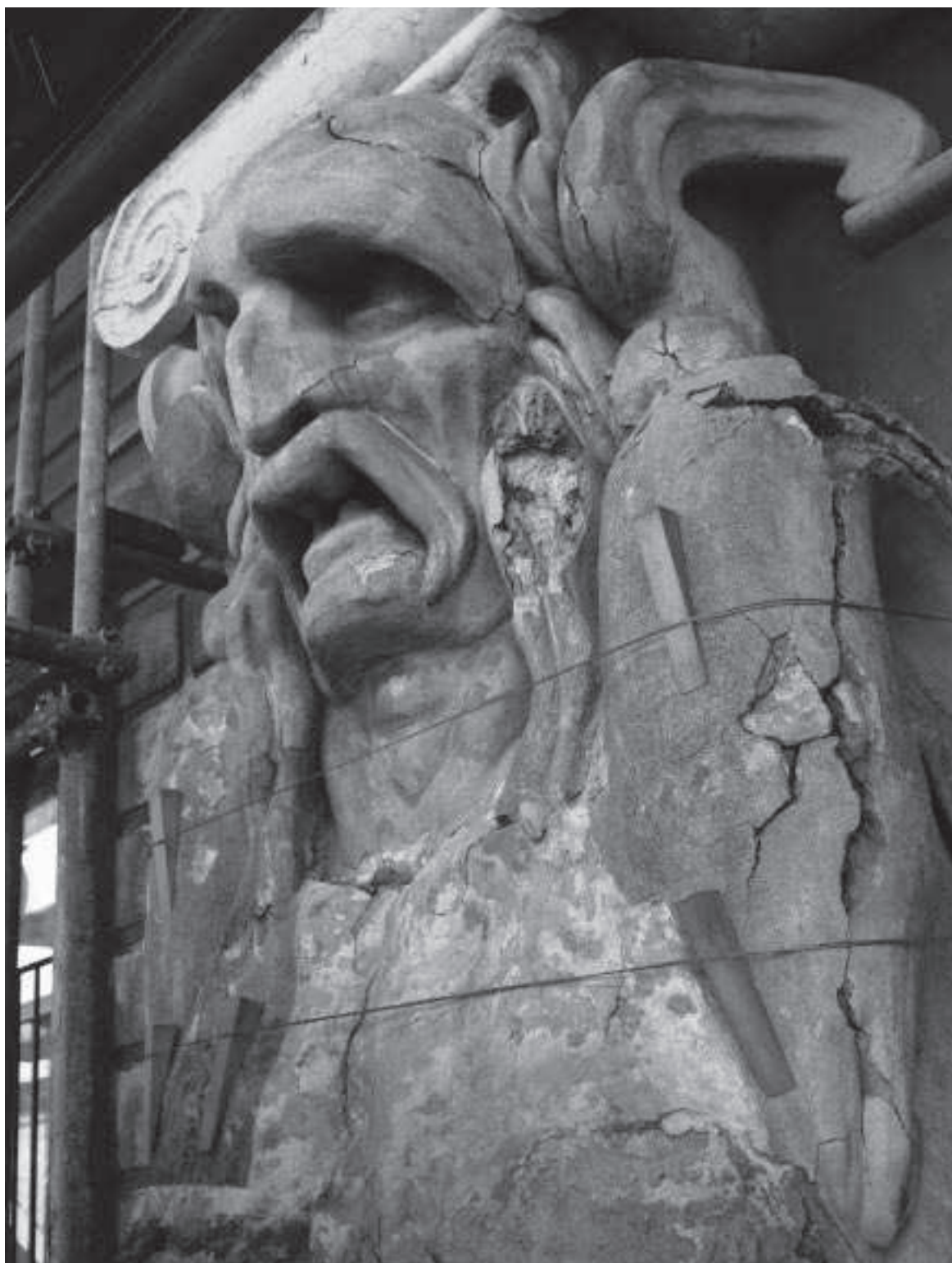




Valorizzazione vs tutela?

L u c a R i n a l d i

La valorizzazione è presentata, all'interno del *Codice dei Beni Culturali*¹, come “esercizio delle funzioni e disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso [...] al fine di promuovere lo sviluppo della cultura”. Essa comprende “la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì “la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”². I principi della valorizzazione dei beni culturali sono trattati negli artt. 111, *Attività di valorizzazione*; 112, *Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*; 114, *Livelli della qualità della valorizzazione*; 115, *Forme di gestione* e 117, *Servizi per il pubblico*.

Per perseguire questi obiettivi, l'ultima riforma del Ministero per i Beni e le Attività Culturali³ ha portato alla creazione della Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale, che “svolge funzioni e compiti nei settori della promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio culturale, in conformità a quanto disposto dall'art. 6 del Codice, con riguardo a tutti gli istituti e luoghi della cultura [...] che siano di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato”⁴.

La creazione della nuova Direzione è la maggiore novità del decreto di riorganizzazione. Viene sancita con questa scelta una distinzione tra tutela e valorizzazione – considerate sinora inscindibili, almeno a livello di patrimonio statale⁵ – non più meramente funzionale ma anche organizzativa. Nell'assorbire competenze sinora in capo al Segretariato Generale⁶, la nuova struttura entra naturalmente in contatto, se non in collisione, con le attività delle altre Direzioni Generali, essendo la valorizzazione una materia evidentemente trasversale. Relativamente all'assetto ordinamentale e di funzionamento della struttura, si è però precisato che alla nuova Direzione spetta principalmente l'emanazione di direttive generali, ovvero linee guida, sulla valorizzazione del patrimonio culturale dello Stato, contemperando le stesse con le esigenze di tutela, comunque prioritarie⁷. Questo compito investe tutto il patrimonio, senza eccezioni: il decreto di istituzione dispone che “l'attività di valorizzazione di competenza del Ministero è svolta nel rispetto delle linee guida del Direttore Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale”, rendendo così prevalente in questo settore la nuova struttura rispetto agli uffici dirigenziali delle altre Direzioni Generali.

A SINISTRA, Mantova, Palazzo Guerrieri. Facciata. Particolare di una delle gigantesche erme di Antonio Maria Viani durante il restauro (febbraio 2009).
La Soprintendenza ha destinato un finanziamento per il recupero del Palazzo, sede dell'amministrazione giudiziaria.

A DESTRA, Mantova, Casa di Francesco di Marsilio Gonzaga (Palazzo Marconi Biffi) sul Rio. I lavori di restauro, iniziati nel 2003 e terminati nel 2009, hanno portato alla luce un importante ciclo di dipinti tardogotici, databili al secondo decennio del Quattrocento. Particolare con la *Partita a scacchi*.

SOTTO, Romanengo (Cr). Il ciclo cinquecentesco scoperto nell'edificio residenziale sorto sull'area dell'ex Oratorio dei Disciplini, in corso di restauro. L'edificio è stato posto sotto tutela nel febbraio 2009. Particolare del *Profeta Isaia*, con la traccia della redazione più antica.



Sin dal suo insediamento, la nuova istituzione è stata al centro di un vivace dibattito, non privo di accenti critici se non chiaramente polemici, soprattutto per la scelta di un Direttore Generale proveniente da una struttura privata anziché dai quadri del Ministero. In questa sede interessa soprattutto determinare la reale incidenza che la nuova Direzione ha esercitato sul concreto svolgersi delle attività delle Soprintendenze per i Beni Architettonici e Paesaggistici. Tale incidenza, almeno per il primo anno di vita della struttura, si deve considerare non significativa, per almeno due motivi.

Innanzitutto, l'interesse si è subito rivolto all'efficienza delle principali strutture museali statali, tema che riguarda principalmente le Soprintendenze per i Beni Storico Artistici e Etnoantropologici e Archeologiche. I temi affrontati sono stati quelli della definizione giuridica, con l'esplicito richiamo al modello delle fondazioni e al rinnovo dei servizi aggiuntivi, ossia quella serie di facilitazioni per la visita dei

musei introdotte dalla Legge Ronchey⁸ affidate ai privati (bookshop, caffetterie etc.). È evidente dal disposto di legge che per *valorizzazione* non si possa intendere il mero sfruttamento commerciale del bene economico-culturale; i maggiori introiti attesi da queste iniziative, connessi a una maggiore affluenza di visitatori, dovranno portare nuove risorse per la tutela dei beni.

In secondo luogo la valorizzazione del patrimonio architettonico, al di là di una semplice azione di recupero, è un concetto complesso; rimane invece indefinita, o meglio ancora non sperimentata né condivisa, una qualsiasi forma di valorizzazione del patrimonio paesaggistico.

Ai fini della valorizzazione del patrimonio architettonico statale d'interesse storico artistico e non, l'attenzione si è concentrata sulla ricerca delle forme più idonee di alienazione dei beni pubblici. Per quanto riguarda il paesaggio, salvo i pochi casi positivi di riconversione di luoghi produttivi in aree metropolitane cittadine, quel percorso di "recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze di tutela" auspicato dal *Codice*⁹ è ancora ben lungi dall'essere iniziato: questo solo costituirebbe una significativa inversione di tendenza rispetto al progressivo consumo del suolo e alla conseguente rovina delle risorse paesaggistiche.



I palazzi nobiliari mantovani alienati dal Comune ai privati a partire dal 2001 hanno rivelato durante i restauri seguiti dalla Soprintendenza pregevoli testimonianze artistiche:

SOPRA, Mantova, Palazzo Arrivabene. Il ciclo di dipinti cinquecenteschi del piano nobile dopo il restauro.

A DESTRA, Mantova, Palazzo Siliprandi. Il portico quattrocentesco riemerge dalle recenti sovrastrutture dell'edificio, già trasformato in scuola (febbraio 2008).

l'impostazione che poi prevale, benché con la nuova legislatura si sperimentino altre forme di valorizzazione: con la legge 410 del 23 novembre 2001, recante le *Disposizioni urgenti su privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, viene creata la *Società per la cartolarizzazione degli immobili pubblici* (SCIP), e con la legge 112 del 2002 la *Società per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato* (Patrimonio SPA), assorbita nel 2006 da Fintecna. Questi provvedimenti sollevano subito, soprattutto tra le associazioni di tutela, pesanti critiche¹³.

Il nuovo *Codice dei Beni Culturali*, prevedendo un chiaro assoggettamento della procedura di dismissione e trasformazione dei beni demaniali a un accertamento di interesse storico artistico¹⁴ espresso dalle Direzioni Regionali, e, in caso di alienazione, a un'indicazione chiara delle possibili destinazioni dell'immobile, ha fatto rientrare le procedure di valorizzazione in un orizzonte condiviso, entro il quale gli appetiti speculativi – si vedano, per Brescia, i casi delle Caserme dismesse, la Gnutti e l'Ottaviani soprattutto – vengono contrastati dal rigore dei controlli delle Soprintendenze. Questo processo ora si intreccia con le pratiche di attuazione del federalismo demaniale, inteso come fenomeno devolutivo accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento di beni di proprietà dello Stato ad enti territoriali, per il quale il Governo intende adottare un Decreto Legislativo, in forza della delega ricevuta con la legge 42 del 2009. Le ricadute di questo provvedimento, ancora in discussione nei primi mesi del 2010, potranno essere commentate nei

Vale la pena in questa sede riassumere brevemente l'*iter* legislativo delle proposte di dismissione e alienazione di beni della Difesa e del Demanio statale. È un processo iniziato alla fine degli anni Novanta con la cartolarizzazione dei beni degli enti a partecipazione statale, via via trasformati in SPA. La Legge Finanziaria del 1997¹⁰ prevede la possibilità di dismissione di immobili statali, ma la legge 127 dello stesso anno¹¹ subordina l'alienazione dei beni demaniali al nulla osta del Ministero dei Beni Culturali, tramite la verifica dell'interesse artistico¹². Il Regolamento emanato con il D.P.R. 283/00 definisce la procedura da seguire, a seconda del fatto che l'immobile sia di proprietà statale o di enti territoriali. È questa



Cremona, Chiesa di San Pietro al Po. Le volte del transetto sinistro, affrescate da Antonio Campi nel 1579, fortemente degradate dalle infiltrazioni umide. Per il restauro della chiesa, su richiesta della Soprintendenza, il Ministero ha disposto negli anni 2008 e 2009 un finanziamento.

A DESTRA, Cremona, Chiesa di San Pietro al Po. Campanile. Particolare del fregio quattrocentesco.



prossimi *Bollettini*, anche se la massiccia presenza nel patrimonio statale di beni indisponibili e di beni storico-artistici fa dubitare dell'effettiva portata del provvedimento e dell'interesse da parte delle amministrazioni locali ad accollarsi tali beni e le relative spese di manutenzione.

È dunque vero che, anche in presenza d'iniziative legislative e di una progressiva trasformazione dell'offerta culturale, la valorizzazione dei beni statali, specialmente quelli lontani dai flussi turistici e dalle città d'arte, resta un tema di grande attualità, su cui si potrà concentrare l'azione della nuova Direzione, soprattutto in presenza dell'attuale significativa contrazione delle risorse.

1. Il Castello di Sirmione. Tutela e valorizzazione

Per meglio comprendere gli aspetti connessi alla valorizzazione di un sito museale è utile esaminare il caso del Castello di Sirmione, bene demaniale in consegna alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Brescia.

I luoghi di visita di proprietà dello Stato in Lombardia – ma lo stesso si potrebbe dire per il resto del paese – si possono grosso modo dividere in due categorie: quelli inseriti nei canonici itinerari di visita anche dai *tour operators* stranieri, e quelli generalmente esclusi dai principali flussi turistici. Per i primi, si assiste a valori costanti nel numero di visitatori e negli introiti: è il caso, nella nostra Regione, del Castello Scaligero e delle Grotte di Catullo a Sirmione, o del Cenacolo Vinciano a Milano¹⁵. Nella seconda categoria rientrano importanti musei come la Pinacoteca Brera o il Palazzo Ducale di Mantova, dove le oscillazioni nell'afflusso sono determinate non tanto dalla qualità dei servizi offerti, quanto dall'attrattività delle iniziative culturali annualmente proposte¹⁶.

SOTTO A SINISTRA, Brescia, Chiesa di San Gaetano. La Soprintendenza parteciperà con un contributo ai restauri del capolavoro dell'architettura barocca bresciana. Particolare degli affreschi della cupola, di Pietro Scalvini (1750), a restauro appena ultimato.

A DESTRA, Mantova. Le mura tardomedievali della città riemerse all'interno del Forum Mondadori, la più importante iniziativa immobiliare in centro città. Il progetto è stato profondamente modificato a seguito delle prescrizioni della Soprintendenza, per permettere la sopravvivenza delle strutture riemerse, tra cui i piloni ottocenteschi del "viadotto" che permetteva ai tram per Asola di scavalcare la fossa.

Il Castello di Sirmione, il principale monumento della cittadina, posto all'ingresso del centro storico, intercetta naturalmente il flusso turistico dei visitatori del lago di Garda. Benché la struttura ospiti saltuariamente piccoli concerti e convegni e nonostante siano stati ripristinati, nel 2009, di concerto con Comune e associazioni locali, i tradizionali spettacoli pirotecnici, gli spazi angusti della Rocca Scaligera non sono vocati, anche dopo gli interventi di miglioramento dell'accessibilità generale realizzati in questi anni dalla Soprintendenza, ad accogliere mostre ed iniziative culturali di largo respiro. Nonostante ciò, il flusso dei visitatori continua e consente di portare nelle casse dello Stato quasi 500 mila euro l'anno. Si tenga conto che il Ministero destina cifre irrisorie per la manutenzione del bene e ha sempre negato la possibilità di accedere a finanziamenti straordinari che, nell'intenzione della Soprintendenza, sarebbero stati destinati, più che all'allestimento di spazi espositivi, al recupero e all'apertura al pubblico della Darsena scaligera.

Il caso di Sirmione è dunque esemplare della possibile redditività di un bene culturale con limitati investimenti. Sinergie con gli altri siti ministeriali per una migliore offerta culturale, ad esempio introducendo i servizi aggiuntivi accorpatisi a quelli delle Grotte di Catullo, o programmando eventi di largo respiro, impongono un'attenta verifica costi-benefici.

2. La nuova disciplina paesaggistica

Il 31 dicembre 2009, dopo due rinvii¹⁷, è finalmente cessato il regime transitorio per le autorizzazioni paesaggistiche definito dall'art. 159 del *Codice*: le Soprintendenze, sinora costrette a un semplice controllo di legittimità delle autorizzazioni comunali o regionali (comprendente però la verifica dell'adeguatezza della motivazione) con potere di annullamento di provvedimenti già emanati, acquistano ora una competenza interna al procedimento, potendo rilasciare un parere obbligatorio e vincolante nel merito¹⁸.

Allo stesso tempo, secondo quanto definito dall'art. 156, è scaduto il termine dato alle Regioni per l'adeguamento dei propri piani paesaggistici – qualora esistenti – alle disposizioni dell'art. 143 del *Codice*, pena la minaccia, in verità assai remota allo stato dei fatti, che il Ministero stesso provveda in via sostitutiva. Tale adempimento si poteva attuare tramite un accordo tra Regioni e



A SINISTRA, Iseo, frazione Clusane, Castello Oldofredi. Sono finalmente iniziati i restauri dell'importante edificio (v. *Bollettino* n. 2), durante i quali sono riemersi elementi architettonici e dipinti della fase quattro-cinquecentesca.

A DESTRA, Erbusco, Chiesa di San Bernardino. L'ex chiesa conventuale quattrocentesca rimaneggiata nel XVIII secolo è stata restaurata nel 2009. La Soprintendenza, anche a seguito delle esperienze del terremoto del 2004, ha concordato una soluzione di consolidamento delle alte murature con nuovi contrafforti.



Ministero, la cui intesa serviva a stabilire i termini temporali per la verifica e l'adeguamento dei piani, secondo uno schema generale che il Ministero stesso doveva predisporre in accordo con la conferenza Stato-Regioni (art. 156 c. 2). Solo otto Regioni hanno stipulato l'accordo, e non la Lombardia. Si rende ineludibile, anche per la nostra regione, una copianificazione nell'adeguamento dei propri piani paesaggistici.

L'inizio del 2010 rappresenta un importante spartiacque per la disciplina della tutela del paesaggio e per il ruolo rivestito dalle Soprintendenze in questo processo. Le nuove competenze assegnate agli Uffici non sono state però accompagnate da un rafforzamento degli organici, tanto che da molti è stata paventata una sorta di silenzio-assenso da parte dello Stato nei confronti delle valutazioni espresse dalle amministrazioni competenti (la Regione o l'ente delegato), anche perché le Soprintendenze sono tenute a dare il loro parere non più in sessanta, ma in quarantacinque giorni. In Lombardia la recente assegnazione di un limitatissimo numero di funzionari architetti vincitori di concorso servirà appena a ovviare all'emorragia di personale, soprattutto per raggiunti limiti di età, verificatasi negli ultimi due anni. È pur vero che la gran parte delle pratiche paesaggistiche riguardano lavori "minori", che non costringono a lunghe istruttorie, per i quali sembra possibile – malgrado una certa mancanza di chiarezza del disposto di legge – come avveniva in passato, lasciar decorrere i termini, adeguandosi così alla valutazione espressa nella relazione tecnica illustrativa trasmessa dall'ente delegato con la richiesta di parere. Per quanto riguarda il regime del parere vincolante della Soprintendenza, esso appare con tutta evidenza destinato a protrarsi nel tempo, perché l'espressione di un parere obbligatorio ma non vincolante sulle autorizzazioni paesaggistiche potrà verificarsi solamente dopo l'adeguamento dei piani paesaggistici alla nuova disciplina, ma anche successivamente al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici provinciali (P.T.C.P. in Lombardia) e comunali (P.G.T.) e alla positiva verifica dell'adeguamento condotta dal Ministero su richiesta della Regione.



Brescia, ex Caserma Gnutti, già Collegio dei Padri Somaschi di San Bartolomeo. Oggetto di un procedimento di valorizzazione, secondo quanto previsto dal Protocollo d'Intesa sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Comune di Brescia, ha cambiato destinazione d'uso a fine luglio 2009 ed è stata venduta ad una società immobiliare. Particolare dell'ex chiesa seicentesca.

Un altro gravoso adempimento per le Regioni, in questo nuovo scenario, è la verifica di sussistenza, nei “soggetti” subdelegati, dei requisiti di organizzazione funzionale e di competenza tecnico-scientifica prescritti dall’art. 146, c. 6, “apportando le eventuali necessarie modificazioni all’assetto della funzione delegata”; verifica il cui termine, indicato al 31 dicembre 2008, era stato già prorogato al 30 giugno 2009. “Il mancato adempimento, da parte delle Regioni, di quanto prescritto [...] determina la decadenza delle deleghe in essere alla data del 31 dicembre 2009”. Anche in Lombardia si è proceduto a tale faticosa verifica – considerata la condizione di oltre millecinquecento enti comunali subdelegati – ma

non si è ancora provveduto a revocare le deleghe date agli enti locali e a predisporre adeguate strutture sostitutive regionali. Lo stesso Ministero, nei primi mesi del 2010, non si è premurato di disporre tempestivamente l’annullamento di eventuali autorizzazioni paesistiche rilasciate da enti subdelegati ormai privi dei necessari requisiti per l’esercizio delle deleghe. Il generale ritorno alla Regione dell’esercizio del potere autorizzatorio è d’altronde considerato da tutti i soggetti istituzionali come un passaggio temporaneo, in attesa che la disciplina della terza parte del *Codice* trovi una sua conclusiva definizione, o nei termini di verifica dei requisiti degli enti subdelegati – permanendo il potere vincolante delle Soprintendenze – o con l’approvazione di nuovi piani paesistici regionali redatti a termine di legge, oppure, infine, con il passaggio definitivo della materia alle Regioni, come molte di queste, la Lombardia in testa, reclamano da anni. È questa speranza che ha fatto infine accettare il nuovo ordinamento anche a chi si era in passato sempre opposto a un rafforzamento del potere di veto statale. Gli atti recenti della Regione Lombardia in materia di tutela del paesaggio, che più avanti si illustrano, rafforzano questo convincimento.

3. Tra Piano Casa e Piano Paesistico

Il cosiddetto “Piano Casa” serviva nelle intenzioni del Governo al rilancio del settore dell’edilizia, in grave crisi dopo quasi un decennio di *boom*, muovendo nelle intenzioni 59 miliardi di euro. Di seguito l’*iter* legislativo.

Una prima ipotesi di decreto legge viene trasmessa dal Governo alle Regioni nel marzo 2009¹⁹, ma è presto accantonata per la levata di scudi delle Regioni che si sentivano scippate della loro legittima competenza sul governo del territorio²⁰. Il 1° aprile 2009, in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, viene infine raggiunta un’intesa: alle Regioni spetta il compito di approvare nei novanta giorni successivi le leggi in materia, in base ad obiettivi indicati dallo Stato. In particolare, le deroghe ammesse per i successivi diciotto mesi dovranno riguardare, per gli edifici residenziali uni-bifamiliari, incrementi volumetrici entro il limite del 20% della volumetria esistente o comunque non eccedenti la volumetria di 1.000 m³. Ai fini di migliorare la



Toscolano Maderno (Bs).
Particolare del Lungolago,
realizzato in diffinità
dalle autorizzazioni,
prima del ripristino della
condizione originaria
(estate 2009).

dal provvedimento, salvo limitate eccezioni, le aree agricole, quelle produttive e quelle con attività economiche in atto, onde evitare modifiche a più redditi usi abitativi. Le demolizioni-ricostruzioni totali sono permesse nei centri storici solo per edifici residenziali “non coerenti” (*così*) col contesto di architettura e paesaggio locale, previo parere della Commissione per il Paesaggio. Più libertà, come auspicato dalla Conferenza Unificata, si ha per gli edifici residenziali fuori dai nuclei storici, anche con possibile sostituzione dell’edificio, con incremento volumetrico fino al 30% o semplice ampliamento, con incremento volumetrico del 20% fino a un massimo di 300 m³/unità, vincolati a un certificato di risparmio energetico e non eccedendo i quattro metri di altezza oltre il limite consentito dagli strumenti urbanistici. Vengono anche concesse possibilità, all’interno dei Parchi Regionali, al di fuori delle aree naturali protette, anche in deroga dei PTC dei Parchi. In virtù del processo di devoluzione ai Comuni della materia, la Regione è però costretta dall’Intesa ad inserire una clausola che permetta ai Comuni di individuare, *con motivata deliberazione* entro il 15 ottobre 2009, aree comunali dove la legge non si possa applicare²¹. È stato quest’ultimo comma, assieme al sopraggiunto parere vincolante delle Soprintendenze sulle trasformazioni in aree di interesse paesaggistico in vigore dal primo gennaio 2010, a minare l’efficacia della legge.

Se si considera lo scenario generale, almeno nella nostra regione, è comprensibile come questa legge non potesse, anche senza i veti, raggiungere gli scopi prefissi. Come ricordato nei precedenti *Bollettini*²², dopo quasi un decennio di entusiasmo generale, il settore delle costruzioni vive una gravissima crisi dovuta all’eccesso di offerta sul mercato²³. Il decremento delle compravendite al Nord è stimato, nel 2009, quasi al 20%. L’enorme stock di invenduto – case, ma anche capannoni industriali e commerciali – rimane sparpagliato sul territorio a conferma di una deregolazione che, al di là della retorica liberista, senza una precisa strategia programmatica ha favorito solo banche e immobilieri. Questa condizione è certificata del resto dalle ricerche condotte anche in Lombardia, come quella dell’*Osservatorio sui consumi di suolo*, presentata nel luglio 2009, che calcola in 4.400 gli ettari di terreni agricoli che in Lombardia ogni anno spariscono per essere urbanizzati. E mentre i boschi si estendono, ma solo grazie all’abbandono delle zone montane, pianure e soprattutto zone pedemontane si saturano formando la nuova “città-arcipelago”²⁴.

qualità architettonica e/o energetica degli edifici, la demolizione e ricostruzione per edifici residenziali con premio di volumetria entro il limite del 35%, e procedure attuative semplificate, ma nel rispetto della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale. L’incremento di volumetria è inapplicabile per gli edifici abusivi, nei centri storici e in aree di inedificabilità assoluta. Lo Stato si impegna intanto ad emanare un decreto legge per semplificare le procedure di esclusiva competenza statale.

La Regione Lombardia ha varato il suo Piano Casa con la Legge Regionale 13 del 16 luglio 2009, riprendendo con qualche modifica le linee dettate dal Governo. Sono escluse

Lo spinoso tema del consumo del suolo si è così affacciato per la prima volta anche nell'asfittico dibattito delle giunte locali, luogo spesso di scarsa preparazione culturale e sensibilità ambientale. Le nuove edificazioni sono state in questi anni proporzionalmente più intense proprio nei piccoli comuni, che, come sul Garda, hanno scientemente ceduto alle pressioni degli interessi privati per accaparrarsi i lauti oneri e finanziare opere pubbliche che adesso stentano a mantenere. Una reazione contraria si è levata perciò dalle stesse realtà locali, da quei cittadini che hanno favorito questo processo, e adesso gridano "basta cemento". La redazione dei P.G.T. lombardi conferma questa frenata, con previsioni di massimo contenimento dell'espansione edilizia, residenziale e non, e un'attenzione finalmente rivolta al riuso di aree già urbanizzate.

Non è stato solo il dilagare delle nuove edificazioni la caratteristica dell'ultimo decennio. Nuove aree urbanizzate determinano una rete di infrastrutture viarie sempre più estesa: se in taluni casi in Lombardia si è trattato di opere attese da decenni, come l'avvio della Pedemontana lombarda tra Bergamo e Varese, di altre opere non si è intesa la vera necessità, se non quella di rendere appetibili per l'investimento immobiliare i terreni attraversati dalla nuova viabilità, soprattutto con la creazione di nuovi poli logistici o aree commerciali o produttive nella media e bassa pianura. Si vedano, ad esempio, nel nostro territorio, la nuova autostrada regionale Cremona-Mantova, progettata sin dal 2001 e ora giunta al progetto definitivo, il tratto lombardo della TiBre-Tirreno-Brennero, il passante autostradale Verona-Parma²⁵ o, infine, la nuova BreBeMi, la variante autostradale Brescia-Milano, ormai prossima ad essere appaltata. Sono opere in gran parte *di interesse regionale*²⁶, giustificate da cifre di flussi che secondo i critici sono gonfiate o irrealistiche, e che certo nell'esperienza quotidiana non sembrano toccarsi con mano. Sono presunte alternative a una viabilità già scorrevole, che necessiterebbe di semplici adeguamenti locali (la Cremona-Mantova), bretelle che attraversano la campagna facendo risparmiare pochi chilometri (la TiBre), o che finiscono per ora nel nulla, come la BreBeMi.

La Regione Lombardia ha intanto variato la Legge Urbanistica 12 del 2005²⁷. Le modifiche più corpose²⁸ sono state introdotte con la Legge Regionale 4 del 2008, *Ulteriori modifiche e integrazioni alla L.R. 12/2005 per il Governo del Territorio*. Si tratta del terzo significativo intervento legislativo di modifica della Legge Regionale 12/2005, facendo seguito alla Legge Regionale 20 del 27 dicembre 2005, circoscritta alla problematica del recupero abitativo dei sottotetti esistenti,

e alla Legge Regionale 14 luglio 2006. Nuove modifiche alla Legge Regionale 12/2005 sono state poi apportate con le Leggi Regionali 7 e 12 del febbraio 2010.

Il 19 gennaio 2010 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato il nuovo Piano Paesaggistico Regionale che, conformemente a quanto disposto dall'art. 76 della Legge Regionale 12/2005, si prevede "abbia natura ed effetti di Piano Territoriale



sotto, Moniga del Garda (Bs). L'hangar presso il porto, realizzato senza autorizzazione paesaggistica.

Strada Gardesana Occidentale. Particolare del tratto di collegamento con Tremosine. La Soprintendenza ha espresso parere negativo all'allargamento dell'intero tratto stradale.



Paesaggistico” ai sensi del *Codice*²⁹. Si tratta in verità di un aggiornamento del Piano del 2001, di cui si è già parlato in queste pagine, che costituisce un’appendice, il *quadro di riferimento e disciplina paesaggistica*, del Piano Territoriale Regionale. Gli aggiornamenti recepiscono una serie di indicazioni contenute in Decreti della Giunta Regionale³⁰.

Naturalmente, *in coerenza con l'impostazione sussidiaria e integrata nel paesaggio di Regione Lombardia*, le indicazioni di piano devono essere a loro volta nuovamente recepite dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e dai Piani di Governo del Territorio. È questo l’indirizzo di fondo che viene ancora ribadito. Il Piano si sostanzia ancora una volta in una definizione, articolata ed esaustiva, delle problematiche di tutela del paesaggio lombardo, con un’illustrazione degli indirizzi che si devono perseguire in ogni ambito paesaggistico: ma il tutto, anche quando si affronta il nuovo tema della riqualificazione paesaggistica e del conte-

nimento dei principali fenomeni di degrado³¹, rimanda invariabilmente alla maggiore definizione permessa dai P.T.C. di Province e Parchi, se non addirittura ai P.G.T. comunali. Se positivo appare l’inserimento, tra gli ambiti di particolare criticità, di aree come la Franciacorta o le colline moreniche mantovane, ormai a rischio di irreversibile trasformazione, il nodo principale dibattuto negli incontri tra Regione e organismi periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali è consistito nell’individuazione, richiesta dal *Codice* all’art. 143, di *contenuti prescrittivi* per le aree di specifica attenzione paesaggistica. Nel testo approvato, nel capitolo delle *Disposizioni immediatamente efficaci*, all’interno degli ambiti sensibili individuati (ambiti di elevata naturalità, laghi, rete idrografica naturale e artificiale, geositi...), tra indicazioni già presenti in precedenti direttive o all’interno del precedente piano, la prescrizione apparentemente più efficace risulta quella relativa alla *tutela e valorizzazione dei laghi lombardi* (art. 17). In questo caso vengono congelati gli interventi urbanistici ed edilizi dei comuni rivaschi sino al recepimento delle indicazioni del Piano, ad eccezione di quelli che interessano le aree già completamente urbanizzate e ai piani urbanistici attuativi già convenzionati e naturalmente degli interventi di recupero dell’edilizia esistente. È appena il caso di sottolineare come questo provvedimento sia in sé tardivo, essendosi ormai completamente esaurito il processo di sfruttamento immobiliare delle residue capacità insediative dei Comuni nelle aree turisticamente più appetibili come quelle dei laghi.

La premessa di questi strumenti legislativi è ancora una volta però il ribadire la completa autosufficienza della Regione in materia, volutamente ignorando il disposto della legge di tutela che prevede le firme di accordi Stato-Regione e la copianificazione. Il D.G.R. 8/6447 del 16 gennaio 2008 recita testualmente che “dalle verifiche tecniche e giuridiche effettuate dagli Uffici Regionali (*così*) il vigente P.T.P.R. risulta in larga parte corrispondente ai contenuti indicati dall’art. 143, D. Lgs. 42/2004”, solo mancando rispetto alla Legge di Tutela la verifica di cui al c. 3, lett. b, c

dell'art. 135 (*Tutela siti Unesco, contenimento consumo del suolo e tutela paesaggio agrario*) e al c. 1, art. 143 (*Situazioni di degrado, fattori di rischio paesaggistico* etc.).

D'altro canto, per entrare finalmente nel merito delle questioni, converrà aspettare il nuovo adeguamento dei P.T.P.C. provinciali³² e, a cascata, dei P.G.T. comunali. Preme sottolineare il ruolo strategico, in questo processo, delle Province. Dopo la riforma del 1990, con la legge 142, alle province è stato assegnato un ruolo importante all'interno della pianificazione territoriale. In questo senso, come ente elettivo di primo grado, esse possono compiere quella funzione di pianificazione di "area vasta" che la Regione può solo abbozzare e che i millecinquecento Comuni lombardi non sono in grado di svolgere. Anche per questo c'è la diffusa consapevolezza che, almeno nel nostro settore, le Province non vadano assolutamente sciolte ma anzi potenziate, attribuendo a loro un peso ancora maggiore nel disporre indicazioni vincolanti agli enti sottordinati.

Per quanto riguarda i P.G.T., le prime indicazioni confermano le perplessità di un processo solo in apparenza virtuoso. Le prescrizioni più rigide si perdono tra le paludi della pianificazione comunale, sotto la spinta degli interessi privati, e l'attesa inversione di tendenza nel consumo del suolo pare avvenire non per una respinta delle amministrazioni, ma per un mutamento di interessi degli operatori economici.

Note

¹ D. Lgs. 42/2004, di seguito *Codice*.

² *Codice*, art. 6, c. 1, come modificato dall'art. 1, D. Lgs. 156/2006, dall'art. 2, D. Lgs. 157/2006, dall'art. 1, D. Lgs. 62/2008, e dall'art. 1, D. Lgs. 63/2008.

³ D.P.R. 91/2009. Il D.P.R. di riorganizzazione del Ministero è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 17 luglio 2009 ed è entrato in vigore il 1° agosto successivo. Si deve peraltro notare che questa è la quarta riforma organizzativa del Ministero in soli dieci anni (cfr. i D.P.R. 441 del 29 dicembre 2000, 173 del 8 giugno 2004 e 233 del 26 novembre 2007).

⁴ D.P.R. 3, art. 1, c. 1, lettera h. Mentre appare evidente che l'ambito materiale della competenza della nuova struttura sia quello statale, sembra più indefinita la competenza verso i soli ambiti di "istituti" e ai "luoghi di cultura", naturalmente con i loro relativi beni, o se essa si allarghi all'intero patrimonio culturale e paesaggistico dello Stato. Per i commenti al nuovo testo cfr. tra gli altri G. SCIULLO, *Il MIBAC dopo il D.P.R. 91/2009: il "centro" rivisitato*, in "Aedon. Rivista di arti e diritto on-line" n. 3, 2009 <URL: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/3/sciullo.htm>>.

⁵ Per i beni culturali pubblici non statali tutela e valorizzazione hanno, già nella *Costituzione*, dimensioni organizzative distinte.

⁶ D.P.R. 233/2007 art. 2, c. 4.

⁷ *Codice*, art. 6, c. 2. Compiti sono: le attività di carattere paranormativo o comunque generale (elaborazione di "criteri e linee guida", "modelli": comma 2, lettere g, i; comma 3); l'attività giuridica di carattere puntuale ("indirizzo e

controllo", "coordinamento", "provvedimenti", "delibera", comma 2, lettere f, o-q; comma 4); l'attività, infine, di supporto tecnico-amministrativo (comma 2, lettere f, h, l, n).

⁸ Legge 4 del 14 gennaio 1993.

⁹ D. Lgs. 42/2004, art. 135, c. 4, lettera b; art. 143, c. 1, lettera g.

¹⁰ Legge 662 del 23 dicembre 1996.

¹¹ La legge *Bassanini bis*, art. 12, c. 2.

¹² R.D. 363/1913, art. 26.

¹³ Nella L. 410/2001, per ottenere soluzioni di *first best* nella vendita si elimina la richiesta di pareri e si riduce la possibilità di mettere vincoli. Questo grazie anche al *passaggio dei beni al patrimonio disponibile* (art. 3, c. 1) sottraendoli al demanio artistico (inalienabile). I beni *non sono soggetti alle autorizzazioni D. Lgs. 490/99*, compreso il diritto di prelazione (art. 3, c. 17). L'art. 7, c. 10 della Legge 112/02 prevede la possibilità di trasferimento alla Società di beni del patrimonio disponibile o indisponibile dello Stato, e di immobili del Demanio dello Stato, con modalità che rinviavano all'art. 3 della L. 410/01. Per i beni di particolare valore storico artistico si prevede intesa tra Ministeri dei Beni Culturali e delle Finanze. È quest'ultimo che provvede a compilare gli elenchi di immobili che vanno alla Patrimonio SPA.

¹⁴ L. 410/2001 artt. 12 ssg.

¹⁵ I dati 2007-2009 mostrano un numero pressoché costante di visitatori, attorno ai 330 mila per il Cenacolo, poco oltre i 200 mila per Castello e Grotte di Catullo a Sirmione.

¹⁶ A Mantova l'esaurirsi delle celebrazioni gonzaghesche e delle mostre monografiche (come quelle su Mantegna) porta alla contrazione di visitatori al Ducale da 269 mila nel 2007 a meno di 200 mila nel 2009. A Milano, l'avvio delle celebrazioni del bicentenario della Galleria di Brera fa passare i visitatori da poco più di 200 mila a 337 mila nel 2009.

¹⁷ Il termine era già stato posticipato, con il D. Lgs. 207 del 30 dicembre 2008, dal 31 dicembre 2008 al 30 giugno 2009: poi con D. Lgs. 78 del 1º luglio 2009, art. 23, c. 6 si è modificato ancora il *Codice*, art. 59 c. 1, posticipando al 31 dicembre 2009 il termine di entrata in vigore della procedura di cui all'art. 146 del *Codice*.

¹⁸ Il parere è di fatto di merito, anche se il potere consultivo del soprintendente è ristretto, come richiesto dalle Regioni in sede di revisione del *Codice*, al solo apprezzamento della "compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico" (art. 146, c. 8).

¹⁹ Il decreto prevedeva, tra le altre ipotesi: la possibilità di aumento del 20%, anche in sanatoria, di tutti gli immobili realizzati entro il 2008; la possibilità di ampliare sino a 300 m² ogni unità abitativa e di alzare sino a 4 metri in più rispetto alle indicazioni di piano le altezze dei fabbricati; la possibilità di aumentare del 35% la superficie occupata dagli immobili in caso di abbattimento e ricostruzione di edifici residenziali o commerciali, previa adozione di tecniche di bioedilizia o energie rinnovabili. Queste operazioni non erano soggette a concessione edilizia ma a semplice DIA. Era stata forte l'opposizione soprattutto delle associazioni ambientaliste, che ne avevano pesantemente criticato i contenuti. Cfr. almeno *Contro il Piano Casa*. Comunicato congiunto di Assotecnici, Associazione Bianchi Bandinelli, Comitato per la Bellezza, Eddyburg, Italia Nostra, Legambiente, 18 marzo 2009 <URL: <http://eddyburg.it/article/articleview/12844/0/356/>>

²⁰ Che è materia di legislazione concorrente, come previsto dalla *Costituzione*, art. 117, c. 3.

²¹ L.R. 13/2009 art. 5, c. 6. Si veda l'appello ai Comuni, tra gli altri, del FAI della Lombardia su *Repubblica* del 22 settembre 2009, "Protegete le bellezze del nostro territorio dal piano casa". Cfr. anche il commento all'articolo su *Patrimonio sos. In difesa dei Beni Culturali*, <URL: <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=61317>>

²² L. RINALDI, *Una vicenda secolare*, in *Bollettino* n. 1 (2002-2003), Brescia, Grafo, 2004, pp. 5-26; ID., *L'innovazione legislativa*, in *Bollettino* n. 2 (2004-2005), Brescia, Grafo, 2006, pp. 5-22; ID., *Vecchi e nuovi scenari*, in *Bollettino* n. 3 (2006-2007), Brescia, Grafo, 2008, pp. 5-22.

²³ A livello nazionale tra il 2000 e il 2007 il numero di nuove costruzioni è aumentato del 70% e la percentuale di nuove abitazioni sull'intera offerta immobiliare è pas-

sato dal 27,9% del 2000 al 46,7% del 2008. Entro il 2010 saranno ultimate altre 840 mila abitazioni già cantierate o autorizzate (dati CRESME-Centro Ricerche Sociologiche Economiche e di Mercato).

²⁴ *Rapporto* n. 1, 2009, a cura dell'Osservatorio Nazionale sui Consumi del Territorio (ONCS). L'Osservatorio è stato costituito dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), dal Politecnico di Milano-Dipartimento di Architettura e Pianificazione e da Legambiente. Per questo organismo cfr. la pagina web dedicata, <URL: http://www.inu.it/attivita_inu/ONCS.html>

²⁵ La nuova infrastruttura (ca. 80 km di lunghezza) è stata inserita nella delibera C.I.P.E. 121/2001. Il progetto definitivo, approvato anche dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, è dell'estate del 2005. Dal 2007 si decide però di attuare la sola prima tratta Fontevivo-Bozzolo, peraltro non iniziata, collegandosi con la prevista Cremona-Mantova, per poi verificare il tracciato definitivo di collegamento con l'A22.

²⁶ Cfr. L.R. 9 del 4 maggio 2001, *Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale*, art. 6: "Si definiscono autostrade regionali le autostrade oggetto di concessione dall'entrata in vigore della presente legge, interamente ricomprese nel territorio regionale, che assolvano prevalentemente ad esigenze di mobilità di scala regionale, e che non siano oggetto di concessione nazionale".

²⁷ L.R. 12 dell'11 marzo 2005, *Legge per il governo del territorio*.

²⁸ Sono interessati 45 articoli su un totale di 106, integrati gli elenchi dell'allegato A alla legge e aggiunti due nuovi articoli, il 10bis e 102bis.

²⁹ Il piano, pubblicato con i suoi elaborati nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia del 30 marzo 2010, ha acquistato efficacia dal 17 febbraio 2010.

³⁰ Cfr. i D.G.R. 6447/2008 e 8837/2008 sulla progettazione paesaggistica delle infrastrutture per la mobilità, con interessanti spunti, e il D.G.R. 10974/2009 sulla progettazione paesaggistica di reti tecnologiche e impianti di produzione energetica.

³¹ Negli "ambiti di degrado paesistico provocato da processi di urbanizzazione, infrastrutturazione e di diffusione di pratiche e usi urbani" si inseriscono le conurbazioni lineari delle valli bresciane e della costa gardesana, e quelle lungo l'Orceana, la Quinzanese e la Statale per Mantova, in uscita da Brescia. Ad essi sono associati gli "indirizzi di riqualificazione e di contenimento e prevenzione del rischio".

³² La Provincia di Brescia, nella primavera 2009 ha adottato il nuovo P.T.C.P., che contiene anche l'interessante definizione delle aree agricole strategiche per l'economia ma anche per la salvaguardia del paesaggio, che non possono essere interessate dalle previsioni edificatorie dei P.G.T. Il Piano non è stato però finora approvato.