

## **SORAGNI – Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto:**

L'argomento che mi è stato chiesto di illustrare e che cercherò di sviluppare in modo sintetico e possibilmente senza dimenticare componenti importanti è un argomento che nella nostra legislazione, nel nostro ordinamento risale a tempi ormai remoti, nonostante la modernità lessicale del termine piano paesaggistico sappiamo tutti che la previsione di questo strumento è rinvenibile già nella Legge del 1939 n. 1497 sulla tutela del paesaggio in quanto già all'epoca il legislatore aveva ritenuto che lo strumento costituito dal vincolo, come noi normalmente definiamo le dichiarazioni di interesse pubblico particolarmente importanti sotto il profilo paesaggistico vengono chiamati, non fossero strumenti di per sé utili ad orientare l'attività urbanistica ed edilizia.

Il presupposto da cui partiva il legislatore è un presupposto esatto, la dichiarazione di interesse culturale sotto il profilo paesaggistico ha come tutti gli atti amministrativi una parte motivazionale nella quale sono descritte le ragioni per le quali una determinata porzione di territorio viene riconosciuta di interesse importante, ma nulla dice su come sia possibile intervenire su quelle aree con tutte le attività che sono riconducibili alle esigenze di urbanizzazione, di ammodernamento infrastrutturale del territorio e di conservazione.

Già nel 1939 si ritenne necessario prevedere questo strumento, il piano paesaggistico, il quale aveva il compito di regolare attraverso un'elencazione piuttosto precisa dei suoi contenuti che ritroviamo non tanto nella legge ma nel regolamento di attuazione dell'anno successivo, del 1940, precisamente elencate tutte le componenti, quindi l'indicazione delle aree soggette a inedificabilità totale, quelle sulle quali l'attività edilizia era invece consentita sulla base di determinati requisiti, le caratteristiche degli interventi infrastrutturali, le forme di mitigazione, allora non si parlava di impatto ambientale ma il concetto era più o meno lo stesso, le forme di mitigazione dei vari interventi.

Sappiamo che questa previsione concettualmente molto avanzata non ebbe applicazione sostanziale e sappiamo tutti poi che in applicazione del dettato costituzionale nel 1976 le funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio vennero delegate alle Regioni che le esercitarono restando nella loro pienezza, nella quasi totalità dei casi sub delegando alcune di queste funzioni ad altri enti territoriali, Province e Comuni, e restando in capo allo Stato soltanto limitatissimi poteri residuali di controllo e di sostituzione.

Sappiamo tutti che questo processo di delega venne ritenuto nel 1985 non sufficientemente garante della qualità paesaggistica, per cui venne emanata esattamente in quell'anno la notissima Legge Galasso la quale articolò ed esplicò la sua azione sostanzialmente in due direzioni che a tutti sono ben note. Da un lato visto che la maggior parte delle Regioni non aveva incrementato l'attività di vincolo delle aree paesaggistiche venne introdotto questo principio di carattere generale, per cui il territorio nazionale venne suddiviso in ambiti, se così potremmo dire, tipologici che dettero luogo quindi alla protezione attraverso questo strumento di una percentuale molto elevata del nostro territorio nazionale, intorno al 30% circa e a questa categoria appartengono come tutti sappiamo le aree contermini ai fiumi, le fasce costiere, i ghiacciai, le catene montuose, le aree boscate, le aree archeologiche e così via, ma l'aspetto forse più interessante della norma fu quello di istituire un meccanismo ad un tempo premiante e ad un altro penalizzante, volto ad incentivare le Regioni a redigere i piani paesaggistici.

La forte penalizzazione per chi non avesse ottemperato a questo obbligo di legge consisteva nell'individuazione di alcune aree che convenzionalmente vanno sotto il nome di Galassini, nelle quali l'attività edilizia, salvo la manutenzione ordinaria e straordinaria, era inibita fino a quando le Regioni non avessero redatto i piani paesaggistici. Questa innovazione fu salutata con grande

soddisfazione dalla maggior parte delle componenti culturali, ambientalista, ma anche delle stesse Amministrazioni regionali, ma il risultato dal punto di vista pratico, pur con le notevoli discontinuità e differenze tra Regione e Regione non fu particolarmente soddisfacente perché il risultato fu sì che la totalità delle Regioni italiane dopo un contenzioso che coinvolse in svariate circostanze anche la Corte costituzionale, pervennero alla redazione di piani paesaggistici, ma si trattò in massima parte di documenti molto interessanti dal punto di vista analitico e propositivo ma la cui concreta attuazione venne nella maggior parte dei casi demandata ai livelli di pianificazione sott'ordinata. Costituirono questi piani paesaggistici, delle cornici più o meno accurate ed approfondite dal punto di vista dell'analisi delle indicazioni prescrittive, ma sostanzialmente ad applicazione differita, rinviando quindi la definizione delle modalità di intervento alla pianificazione urbanistica sott'ordinata, quindi piani regolatori generali, piani provinciali e così via.

Questa situazione ha trovato una svolta significativa nella redazione del nuovo codice del 2004, il quale codice negli articoli che vanno dal 135 in poi, intese riprendere lo strumento di pianificazione paesaggistica come uno strumento dotato di contenuti analitici e prescrittivi puntualmente elencati dal legislatore, il quale devo dire ha fatto un grande sforzo dal punto di vista dell'elaborazione concettuale dei relativi contenuti, quindi ancorando la parte analitica e prescrittiva del piano a indicazioni molto precise e prevedendo poi un meccanismo anche in questo caso premiante a favore di quelle Regioni che avessero scelto di adire la pianificazione congiunta con lo Stato. Nella specifica circostanza con il Ministero dei Beni culturali e con il Ministero dell'Ambiente.

In cosa consiste questo meccanismo incentivante previsto dal legislatore nel 2004? Dalla possibilità. Una volta che il piano sia stato oggetto di una elaborazione congiunta tra Stato e Regione, di prevedere dei meccanismi di semplificazione particolarmente incisiva permettendo in molti casi di superare l'attuale regime transitorio indicato dall'art. 159 del codice che prevede, come tutti loro sanno, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da parte del soggetto allo scopo designato dalla Regione, ma al tempo stesso l'esercizio di un potere di controllo da parte dello Stato su queste autorizzazioni paesaggistiche con possibilità di loro annullamento per vizio di legittimità, ma non solo. Mancando nella maggior parte delle situazioni una pianificazione paesaggistica attenta ai contenuti per esempio infrastrutturali e quindi in genere legati all'ammodernamento del territorio, accadeva ed accade tuttora che i singoli procedimenti che interessano per esempio le grandi arterie di comunicazione, gli elettrodotti, le grandi infrastrutture territoriali, finiscano poi con lo spezzettarsi in sede di singolo procedimento, VAS, VIA e quanto segue, contribuendo da un lato a non dare certezza alle Amministrazioni regionali circa l'effettiva praticabilità dei piani di ammodernamento infrastrutturale con i connessi investimenti e dall'altro, in assenza di indicazioni prescrittive, precise di confinare questi interventi così importanti per la vita di una comunità all'interno di una zona di incerta definizione con il rischio che interventi accuratamente pianificati e finanziati finiscano con l'essere o compromessi del tutto o fortemente compromessi.

Lo sforzo del legislatore che ha scritto il codice è stato quindi quello di tentare una ricomposizione sul piano della strumentazione urbanistica di tipo paesaggistico di tutte queste variabili in gioco, raggiungendo, non ultimo, l'importante obiettivo rappresentato dall'attribuire a questo piano la capacità di governare le trasformazioni del territorio assicurando la conservazione fondamentale dei valori paesaggistici.

Questo meccanismo incentivante alla redazione congiunta sembra aver sostanzialmente funzionato perché dal 2005 in avanti varie Regioni italiane hanno scelto la strada dell'accordo con lo Stato su questo terreno, Friuli Venezia Giulia, che è stata la prima, la Toscana, l'Emilia Romagna, la Sardegna, anche altre Regioni, non ho l'elenco completo ma insomma grosso modo sono queste, hanno scelto la strada dell'accordo tra Amministrazione regionale e Ministeri dei Beni Culturali e dell'Ambiente per la redazione congiunta del piano paesaggistico.

Quali sono le componenti? Certamente non pretendo qui fare una lettura analitica del codice, mi limito soltanto a richiamare alcuni concetti fondamentali. Quali sono i contenuti di cui il piano paesaggistico deve essere provvisto sia che venga elaborato autonomamente dalla Regione, sia nel caso sia oggetto di una redazione congiunta fra Stato e Regione? E' un po' la traduzione di quanto ci hanno insegnato all'università, chi di noi ha fatto architettura o ingegneria sostenendo esami in materia di pianificazione ritroverà molti dei concetti con i quali aveva acquisito familiarità ai tempi degli studi universitari, vi è una parte analitica molto dettagliata nella quale si indica la suddivisione del territorio regionale in ambiti, caratterizzati da una omogeneità di valori paesaggistici e per quanto concerne la parte prescrittiva si afferma il principio che gli interventi consentiti dal piano all'interno dei singoli ambiti debbono obbedire alle esigenze di non diminuire il pregio paesaggistico di ciascuno degli ambiti e di attuarne il recupero e la reintegrazione eventualmente compromessi sotto il profilo paesaggistico.

Le altre componenti riguardano la definizione di prescrizioni generali e operative per la tutela del territorio ricompreso negli ambiti e si tratta in questo senso di una norma di grande importanza. L'esperienza che ho potuto maturare come direttore regionale in Friuli che come ricordavo poco fa è stata la prima Regione a sottoscrivere l'accordo con il nostro Ministero e con quello dell'ambiente, ha posto in evidenza alcune difficoltà interpretative delle norme del codice, in particolare per quanto concerne le responsabilità in punto, come dicono i giuristi, di pianificazione paesaggistica. Nel caso della Regione Friuli Venezia Giulia sin dai primi contatti dei due gruppi di lavoro costituiti è emerso un equivoco di fondo: la Regione Friuli Venezia Giulia riteneva che il piano paesaggistico potesse tracciare le linee generali della pianificazione in materia paesaggistica demandandone poi la specificazione, dunque l'attuazione, agli strumenti urbanistici sott'ordinati. In questo senso ci soccorrono varie sentenze, anche della corte costituzionale, le quali hanno chiarito una volta per tutte a legislazione invariata s'intende, che l'unico soggetto titolare delle responsabilità in questo settore è la Regione. Comuni e Province non hanno responsabilità e quindi poteri, in punto di pianificazione paesaggistica. Il che ci chiarisce subito che cosa intende dire il legislatore quando dice individuazione delle misure, dei criteri per la realizzazione degli interventi, dice che queste indicazioni devono essere espresse a una scala di rappresentazione e con connesse norme attuative, in maniera tale che queste indicazioni vengano trasferite negli strumenti di pianificazione urbanistica sott'ordinata, come semplice traduzione di scelte pianificatorie in materia paesaggistica compiute al livello regionale.

Non è possibile dunque consegnare a questi soggetti che pure svolgono importantissime funzioni in materia di pianificazione urbanistica uno strumento delineato a grandi linee al quale questi soggetti debbono poi dare spessore prescrittivi. No, la pianificazione paesaggistica si fa a scala regionale e ancorché non venga espressamente detto dal legislatore, la formulazione di uno dei commi dell'art. 143 lascia intendere che deve trattarsi di indicazioni sufficientemente precise, il che comporta come conseguenza tecnica che il livello di elaborazione della cartografia e delle norme prescrittive del piano regionale deve essere piuttosto accurato.

Per quanto riguarda poi altre categorie di ambiti o di oggetti sottoposti a tutela paesaggistica sulla base delle norme del piano, abbiamo la lettera I del comma 2° dell'art. 143 che introduce una categoria di beni paesaggistici del tutto nuova. Mentre per le restanti parti dell'art. 143 si fa riferimento al sistema giuridico dei vincoli, quindi quelli della Galasso, quelli a suo tempo imposti con Decreto ministeriale, quelli a suo tempo imposti, sono rari i casi, con delibere di Giunta regionale, costituiscono sotto il profilo giuridico il terreno di applicazione del piano, ma non è solo questo, il codice svincola da questa cornice giuridico-amministrativa e dice che al di fuori di questo settore possono essere individuate, tipizzate e disciplinate altre categorie o altri ambiti territoriali

che pur non rientrando nel sistema dei vincoli si ritiene comunque utile sottoporre a specifica disciplina d'uso.

Laddove intervenga dunque l'accordo di cui all'art. 143 si dia luogo alla pianificazione paesaggistica congiunta e condivisa tra Stato e Regione, laddove questa pianificazione produca un piano paesaggistico che viene approvato dalla Regione e il cui recepimento è obbligatorio a livello provinciale e comunale, si aprono quelle semplificazioni di carattere procedurale ma anche sostanziale a cui facevo riferimenti prima.

Per esempio quali? Sappiamo che le aree sottoposte a tutela paesaggistica in forza della Legge Galasso non nascono da un'analisi circostanziata dei singoli contesti territoriali, ma si va per tipologia. E' abbastanza evidente che all'interno di questi ambiti a definizione tipologica insistono aree territoriali che in parte possono essere compromesse ormai in modo irrimediabile, questa irrimediabilità senza pregiudizio per la possibilità di recupero di queste aree viene sottratta al sistema delle autorizzazioni paesaggistiche e queste aree ancorché tipologicamente ricomprese nell'ambito della Legge Galasso vengono espunte dal novero delle aree sensibile dal punto di vista paesaggistico.

Non solo, ma su queste aree, laddove le prescrizioni di piano siano sufficientemente precise, è possibile superare l'attuale meccanismo di rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche a favore di una dichiarazione di conformità ambientale che quindi snellisce radicalmente i procedimenti.

Un'ultima osservazione di non poco peso. Abbiamo tutti cognizione del fatto che il destino del paesaggio si gioca molto spesso sul terreno della realizzazione delle grandi infrastrutture, il legislatore nello scrivere l'art. 143 è stato molto attento sotto questo profilo, non ha detto che all'interno del piano paesaggistico regionale debbano essere localizzate tutte le attività, infrastrutturali e non, penso per esempio ai piani delle cave, o comunque a tutti gli interventi a forte incidenza paesaggistica, debbano essere localizzate nella loro precisa consistenza, dice che gli strumenti di pianificazione a vario titolo, incidenti sulla materia paesaggistica debbono essere comparati con la disciplina paesaggistica.

Cosa vuol dire devono essere comparati? E' qualcosa di più della semplice presa d'atto, è qualcosa di meno dell'integrazione organica di queste previsioni progettuali nell'ambito del piano paesaggistico. Tuttavia questa previsione suggerisce una cautela, nel momento in cui si scrive il piano paesaggistico è bene che le indicazioni afferenti la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture siano abbastanza precise. Questo consente che in sede di articolazione dei singoli procedimenti a cui facevo riferimenti prima, VIA, VAS e così proseguendo, vi sia quanto meno un'accertata condivisione in sede di piano delle grandi scelte di pianificazione, il che non mette al riparo del tutto da possibili inciampi procedurali nelle procedure autorizzative di questi interventi, ma certamente fa sì che quanto meno il Ministero dei Beni Culturali e il Ministero dell'Ambiente abbiano in precedenza condiviso le grandi scelte infrastrutturali, se non come puntuale localizzazione per esempio come corridoi di passaggio, come caratteristiche, come accorgimenti volti alla mitigazione dell'impatto ambientale di queste strutture.

In altre parole, più il piano è aleatorio sotto il profilo dei contenuti e maggiori saranno i rischi nel momento in cui al redde rationem finale si giunga alla discussione sulle caratteristiche di questi interventi. Più il piano sarà preciso nell'indicare la loro localizzazione, maggiore sarà la possibilità di evitare rischi in sede di procedimenti autorizzativi per la realizzazione di queste infrastrutture.

Ho sostanzialmente concluso, ma vorrei soltanto fare un'osservazione conclusiva sullo stato dell'arte nella Regione Veneto. Noi abbiamo ragione di credere che la Regione sia intenzionata a

percorrere la strada della pianificazione congiunta con lo Stato e sarà molto importante vedere nelle prossime settimane, nei prossimi mesi con l'assunzione da parte del nuovo Governo della pienezza di queste funzioni se questa indicazione programmatica potrà trovare conclusione.

Dico tuttavia che da quanto mi è stato possibile capire attraverso i ripetuti contatti che ci sono stati con i colleghi della Regione, che la Regione Veneto non parte assolutamente da zero nell'auspicato sforzo di redigere insieme a noi il piano paesaggistico perché lo dimostrano anche le tavole, gli studi, le elaborazioni che sono presenti per campione in questa sala, moltissimo è stato fatto sul piano dell'individuazione degli ambiti paesaggistici, sulla restituzione in sede cartografica e analitica di molte delle caratteristiche del nostro paesaggio regionale. Non mancano anche esperienze a livello universitario, esiste in sostanza una quantità veramente impressionante di studi e di ricerche che dovranno essere intanto individuate, vagliate, filtrate e ne dovrà essere accertata la possibilità di confluire con i loro contenuti già oggetto di sperimentazione e indagine all'interno del piano paesaggistico regionale e come ci hanno insegnato all'università, una buona analisi corrisponde non dico a 2/3 ma a 3/5 del lavoro a farsi. Lavoro che sulla base delle esperienze accumulate in Friuli è un lavoro fortemente impegnativo e che richiede uno sforzo sul piano organizzativo da parte della Regione, ma anche da parte nostra, volto a dare concretezza a scelte che risultano ardue, impegnative e laboriose sul piano della pianificazione.

Grazie.