

AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA: SEMPLIFICARE È POSSIBILE?

Vittorio Meddi

Riuscirà davvero il regolamento a garantire che le autorizzazioni paesaggistiche siano rilasciate nei termini previsti? Forse sì, con un'ulteriore modifica al cosiddetto Codice dei beni paesaggistici, nella direzione del vero ed efficace snellimento per le autorizzazioni ad eseguire i lavori nelle zone sottoposte a tutela.

PREMESSA

Un articolo del Sole 24 Ore di lunedì 10 gennaio dal titolo *“Nel 2010 raddoppiati i no ai lavori nelle aree tutelate”* conferma la nostra posizione critica, espressa più volte su queste pagine, circa la validità del novellato art. 146 del Codice dei Beni Culturali e Ambientali, e ci induce ad una riflessione sulla disponibilità intellettuale di ampi settori della pubblica amministrazione verso ipotesi di riforma. Infatti l'articolo, che rappresenta il resoconto di un anno di attività del nuovo procedimento, caratterizzato per le bocciature, conferma la patologica aversità ad ogni novità che contraddistingue il nostro Paese; una contrarietà che produce puntualmente una sorta di irrigidimento difensivo nei confronti di ogni modifica.

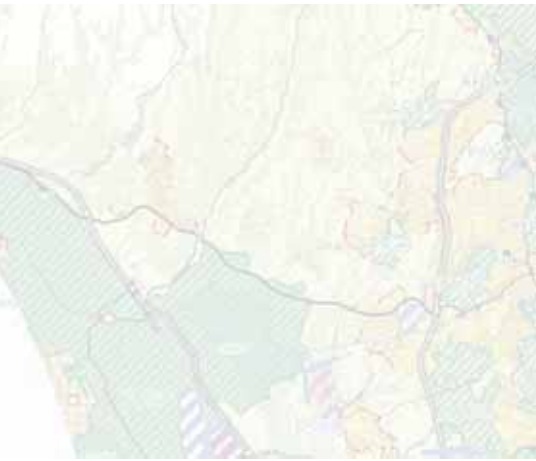
Inspiegabilmente tale atteggiamento si registra anche nei confronti di provvedimenti che definire innovativi nei contenuti è “azzardato”, come appunto la modifica al procedimento di autorizzazione nelle zone sottoposte a tutela, entrato in vigore ad inizio 2010

Confermata la nostra posizione critica sulla validità del nuovo art. 146 del Codice dei Beni Culturali: l'articolo mostra la patologica aversità all'innovazione che caratterizza il nostro Paese e che produce una chiusura nei confronti di ogni modifica.

con il Codice sul Paesaggio e modificato per l'ennesima volta dal decreto legislativo n. 63 del 26 marzo 2008.

È stato sufficiente un banale cambiamento di percorso del procedimento per precipitare nel panico Soprintendenze e Regioni, anche se in realtà sarebbe più logico affermare che nel panico sono stati gettati cittadini e tecnici al momento di presentare progetti e richiedere autorizzazioni.

Il clima è talmente confuso che gli Enti preposti al rilascio del-



Si è arrivati ad attese di 180 giorni a fronte del previsto "snellimento" finalizzato a chiudere il procedimento in un termine temporale breve.



le autorizzazioni, per cautela "bocciano" i progetti, alla faccia di una misura annunciata come atto di "snellimento" e finalizzata a chiudere il procedimento in un termine temporale minore rispetto alla situazione vigente in precedenza.

Un risultato che, presumibilmente, disorienta il Governo che ha riposto molto nel ruolo centrale della Soprintendenza, a garanzia di competenza e qualità dell'azione nei procedimenti autorizzativi in zone tutelate.

Tante aspettative, dunque, anche in relazione al particolare momento socio-economico del Paese, ai numerosi richiami, l'ultimo dei quali del Governatore Draghi, sulla necessità di snellire i procedimenti e di eliminare inutili passaggi di carattere esclusivamente burocratico che, come è universalmente riconosciuto, contribuiscono in maniera negativa ad allungare la conclusione dei procedimenti.

E tante anche le prospettive e le attese andate deluse quando si è verificato, come esposto nel citato articolo del Sole 24 ore, che in corso d'opera i risultati che si ottengono sono opposti agli obiettivi.

Tante le attese deluse quando si è verificato che in corso d'opera i risultati che si ottengono sono opposti agli obiettivi. La più frequente motivazione delle Soprintendenze è l'eccesso di carico di lavoro a fronte di un deficit cronico di personale.

Di fronte a un quadro così desolante le motivazioni addotte dai Soprintendenti delle grandi città sono numerose: la più frequente è l'improvviso eccesso di carico di lavoro a fronte di un deficit cronico di personale preposto all'istruttoria dei procedimenti.

Non c'è da stupirsi che, in un Paese in cui storicamente chi è preposto a governare esclude tra le priorità la cultura ed in generale i beni immateriali, le Soprintendenze siano state re-

legate permanentemente ai margini dei problemi, salvo accorgersi dell'importanza del loro ruolo al verificarsi di calamità, come è avvenuto a Pompei con il crollo della *domus dei gladiatori*. In quei momenti le Soprintendenze sono balzate agli onori della cronaca e dell'interesse dell'opinione pubblica, ma non per l'importanza che tali istituti dovrebbero avere nel Paese più ricco di storia e di arte del mondo, ma per squalidi pretesti di lotta politica.

Siamo d'accordo sulla reale carenza di personale e in particolare di tecnici preparati e, a questo proposito, appoggiamo in pieno la decisione della Soprintendenza del Piemonte che ha suggerito ai tecnici di andare oltre il mero esame degli interventi, ma di individuare miglioramenti e correzioni necessari.

FATTORI CHE IMPEDISCONO IL REGOLARE SVOLGERSI DEI PROCEDIMENTI

È nostra convinzione che i fattori che incidono negativamente sui procedimenti siano da individuare:



Nell'ultimo rapporto Doing Business sulla capacità di fare impresa, il nostro Paese è collocato al penultimo posto tra i membri Ue.



1. nella farraginosità del novellato articolo 146 del Codice;
2. nelle caratteristiche dei piani paesistici lontane dagli obiettivi del Legislatore del '39;
3. nell'approccio istruttorio da parte dei funzionari del Ministero e delle Regioni.

Aspetti che costituiscono delle vere e proprie barriere che, anziché snellire, inevitabilmente contribuiscono ad ingolfare i procedimenti. Una nostra piccola indagine ha evidenziato che le richieste di autorizzazione per lavori in zone tutelate, presentate presso la Regione nel mese di agosto 2010, alla fine del mese di febbraio 2011, dopo circa 180 giorni, ancora non conoscono l'esito della fase istruttoria documentale e di verifica sulla necessità dell'autorizzazione. Alla faccia dei 40 giorni previsti dal comma 7, entro i quali la Regione deve concludere l'istruttoria ed inviarla alla Soprintendenza per il parere di merito, dandone contestualmente notizia al richiedente ai sensi della legge 241/90! È del tutto ovvio che tale situazione di stallo costituisce, da

L'incapacità della pubblica amministrazione di operare una sintesi tra esperienza e attualità rende i provvedimenti anacronistici fin dalla emanazione.

parte della Regione, una palese violazione della legge, un notevole danno per l'economia dei richiedenti e, soprattutto, una grave perdita per la collettività laddove vengono bloccate iniziative che contribuiscono a tenere viva l'economia regionale.

Nell'ultimorapporto *Doing Business* sulla capacità di fare impresa, il nostro Paese è collocato all'ottantesimo posto della graduatoria, al penultimo posto tra i membri Ue, e non è certamente un caso che tra i parametri che l'*international finance corporation* – braccio delle *World Bank* che concorrono a stilare la speciale classifica – pone l'iter per l'ottenimento del permesso di costruire.

Di fronte a una situazione così disastrosa continuano a cadere nel vuoto i ripetuti appelli del Governatore Draghi sulla necessità inderogabile di alleggerire il pesante fardello della burocrazia, se vogliamo competere con paesi come Germania e Francia, per non parlare del Regno Unito, tra i primi della classe.

L'incapacità di evoluzione nel campo della pubblica amministrazione, quale momento di sintesi tra esperienza e attualità, salvo rare eccezioni (Catasto- Soprintendenza Piemonte), rende i provvedimenti, seppure animati da buone ragioni, anacronistici fin dalla emanazione.

Passiamo ora all'analisi punto per punto dei fattori che incidono negativamente sui procedimenti.

1. Nuovo procedimento art. 146

I Soprintendenti interpellati rispondono che, a fronte del nuovo impegno, sussiste una carenza di personale che non consente di istruire i procedimenti nei termini stabiliti. La norma, invece di provvedere a risolvere tale problema aumenta il carico di lavoro sullo



La situazione nel futuro potrebbe migliorare rendendo il parere della Soprintendenza obbligatorio, ma non più vincolante.



scarso personale con la previsione contenuta nell'art. 146 di un doppio passaggio istruttorio che, invece di semplificare, amplifica il problema dal momento che un procedimento unico impegna due tecnici:

- *un tecnico regionale* per la redazione della relazione illustrativa inerente la verifica della documentazione e gli accertamenti circa la conformità dell'intervento alle prescrizioni del piano paesistico;
- *il Soprintendente* per la redazione del parere vincolante che, verosimilmente, comporta il procedimento ad una nuova istruttoria.

Certo in futuro la situazione potrebbe migliorare, anche se siamo lontani da un tale obiettivo che potrà realizzarsi solo con l'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesistico, passaggio che renderebbe il parere della Soprintendenza obbligatorio, ma non più vincolante.

Alla luce di tale prospettiva risultano incomprensibili i motivi della doppia istruttoria, al pari degli articoli 135 e 143 sulla partecipazione obbligatoria del Ministero alla elaborazione del piano paesistico. Avendo condiviso le prescrizioni d'uso

dei beni paesaggistici tutelati, attraverso il piano paesistico, appare superflua la partecipazione al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione.

2. Caratteristiche piano paesistico

Il piano nasce con l'art. 5 della legge 29/06/1939 n. 1497 come strumento per declinare nello specifico i valori delle vaste località soggette a tutela, individuate sulla base di macropeculiarità ma senza ricognizione critica.

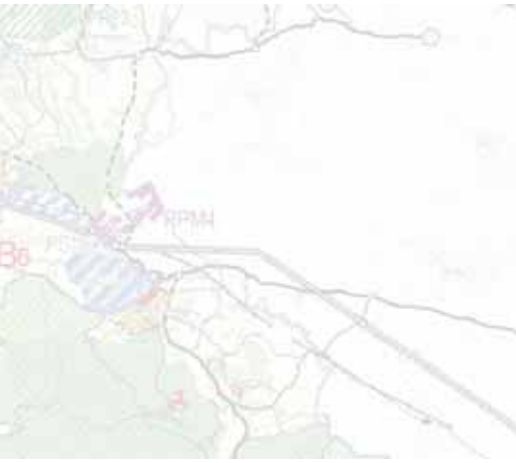
Nell'intento del legislatore del '39, al piano si chiede un'analisi dinamica del territorio, distinguendo i beni meritevoli di conservazione sulla base della qualità paesaggistica, individuando contestualmente le zone compromesse all'interno delle località oggetto del provvedimento di tutela.

Tale processo viene riaffermato dalla legge 431/85 (cd. legge Galasso) che sottopone a vincolo di inedificabilità temporanea intere categorie di beni, in modo indifferenziato, rinviando l'azione di tutela al piano paesistico, del quale non si comprenderebbe l'utilità se avesse il solo scopo di perimetrazione delle categorie di be-

ni già elencate all'art. 1, senza avere la necessaria funzione di ricognizione e di analisi sulle caratteristiche dei beni.

Infatti il "Codice" all'art. 143 recepisce questa metodologia, assegnando al piano paesistico una serie di funzioni tese alla considerazione del territorio sulla base delle reali caratteristiche (comma 1 e 4), con riferimento alle aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesistico e dello strumento urbanistico comunale.

Nelle aree gravemente compromesse o degradate la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146. Le norme tecniche del nostro piano paesistico, quindi, seppure timidamente presentano punti di coerenza con le dispo-



sizioni dell'art. 143, salvo rimandare inspiegabilmente l'operatività della norma sulle aree compromesse o degradate, all'adeguamento degli strumenti di pianificazione comunale al piano paesistico.

Contestualmente con riferimento all'art. 134 comma 1 lett c) il piano viene appesantito da nuovi ambiti di territorio sottoposto a tutela dai cosiddetti beni "tipizzati", peraltro adottati in modo generalizzato in contraddizione con la tipologia del vincolo collocato:

- nei centri storici;
- sui percorsi viari (vincolo di tipo archeologico anche su varianti di epoca recente).

Il quadro sopra delineato evidenzia la natura vincolistica del piano con il risultato di contribuire all'ingorgo dei procedimenti. È di tutta evidenza, quindi, la necessità di alleggerire le Amministrazioni dall'impegno su procedimenti che hanno contenuti privi di risalto sotto il profilo paesaggistico, per consentire il miglioramento delle istruttorie sui progetti che interagiscono su porzioni di territorio di comprovato pregio ambientale. Nutriamo la convinzione che un piano maggiormente coerente con le vaste località sog-

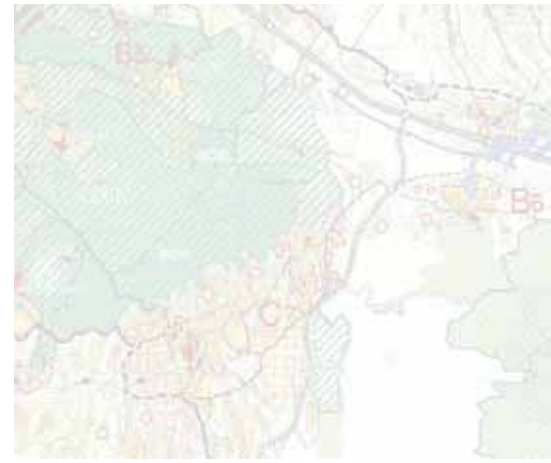
È evidente che la natura vincolistica del piano contribuisce al blocco dei procedimenti.

L'iter dei procedimenti amministrativi non è un elemento secondario e l'importanza del ruolo del tecnico deve essere valorizzata.

gette a tutela, insieme all'opzione del procedimento unico, siano il percorso utile per risolvere le odierne difficoltà.

3. Approccio istruttorio

L'evoluzione della legge 241/90 (articoli 1,6,11) sul procedimento amministrativo indirizza verso un approccio positivo, attraverso protocollo di concertazione tra amministrazione e richiedente nel corso della fase istruttorio, che va oltre la semplice comunicazione sulla cronologia, assegnando all'istruttore un ruolo attivo nel perseguire le opzioni ammesse dalla normativa, utili a rendere attuabile l'oggetto della richiesta. Nell'intento della legge 241 la bocciatura di un procedimento amministrativo si dovrebbe verificare solo per situazioni che non hanno alcun margine di miglioramento.



Infatti, tornando al comportamento della Soprintendenza del Piemonte, troviamo il recepimento dei principi legislativi sopra elencati, da cui deriva un bilancio in controtendenza con l'andamento generale, evidente dimostrazione che possono esserci approcci diversi nel compiere l'istruttoria di un procedimento.

Oggi il nostro Paese ha più che mai necessità di messaggi positivi che, nel rispetto della legge e nella salvaguardia delle risorse paesistico-ambientali, possano contribuire al rilancio dell'economia. Come riconosciuto dagli organismi internazionali, l'iter dei procedimenti amministrativi non è un elemento secondario e di conseguenza non lo è il ruolo dei tecnici istruttori nella gestione e nella definizione dello stesso. L'importanza del ruolo del tecnico deve essere valorizzata poiché il suo è un ruolo che non è possibile svilire alla stregua di archivistica dei fascicoli contenuti nei procedimenti, la cui conclusione è una bocciatura non per provvedimento espresso ma per "estinzione" a causa dell'infinito procedimento di surroga contenuto sempre nell'art. 146.

Una programmazione armonica deve sostituire il sistema della contrapposizione a quello della concertazione.



Si deve modificare ancora il Codice dei beni paesaggistici per un efficace snellimento delle autorizzazioni.

Grandi erano le aspettative nei confronti del Regolamento sulle procedure semplificate per interventi di lieve entità di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23/08/1988 n. 400, adottato con il DPR 9/07/2010 n. 139, ma il suo contenuto non ha entusiasmato, anche perché ancora una volta ai propositi non è corrisposto un provvedimento adeguato. Infatti:

1. l'allegato 1 al DPR 139/2010 reca un elenco di 39 interventi dei quali, per 13 tipologie ricadenti su immobili soggetti a tutela ai sensi dell'art. 136 comma 1 lettere a), b) e c), in pratica tutti i vincoli, non si applica il procedimento di semplificazione;

2. il rapporto entità dell'opera/termine di conclusione del procedimento di 60 giorni, che poi tra comunicazioni e varie non saranno mai 60 giorni, resta oneroso per il cittadino ed anacronistico rispetto ai processi economici.

Appare decisamente eccessivo escludere dall'applicazione del procedimento semplificato interventi di lieve entità che, in un contesto paesaggistico, sono ininfluenti e per i quali risulta sufficiente la verifica nel corso del procedimen-

to edilizio. Con l'accortezza di mantenere un regime di maggiore controllo nell'ipotesi in cui gli interventi riguardino immobili di cui all'art. 10 decreto legislativo 42/04 classificati come beni culturali.

Il termine di 60 giorni per la definizione del procedimento, in relazione alla tipologia dell'intervento, non è certo entusiasmante, soprattutto in considerazione del fatto che le Regioni e di conseguenza i Comuni sono dotati di piano paesistico recante specifica normativa d'uso del territorio, rispetto alla quale la verifica di compatibilità paesistica deve essere effettuata sotto la propria responsabilità dal progettista e verificata nel termine di trenta giorni dall'ufficio tecnico Comunale che la riceve.

CONCLUSIONI

Se, come si dice spesso negli ultimi tempi, vogliamo mantenere il Paese legato all'Europa, abbiamo tutti il dovere di scollarci di dosso i retaggi di un passato nel quale le relazioni Ente/cittadino sono state spesso caratterizzate da una visione di parte.

In questi giorni voci autorevoli hanno ribadito con convinzione l'improrogabilità di una programmazione armonica che sostituisca il sistema della contrapposizione a quello della concertazione: riteniamo che la legge 241/90 con le recenti modifiche costituisca una sorta di bussola in questo percorso virtuoso.

Possiamo constatare che i provvedimenti centrali seguono già questa rotta, mentre la parte periferica delle istituzioni, quella più vicina al cittadino e quindi più sensibile alle sue esigenze, paradossalmente stenta a raccogliere la sfida innovativa e riformatrice.

Le bocciature dei procedimenti sono una sconfitta per tutti (in primis per istruttori e progettisti), ma soprattutto sono il campanello d'allarme che segnala la necessità di un cambio di rotta: un'ulteriore modifica al cosiddetto Codice dei beni paesaggistici nella direzione del vero ed efficace snellimento per le autorizzazioni ad eseguire i lavori nelle zone sottoposte a tutela.